



MODELO DE GESTIÓN PARA UN SISTEMA LOCAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ



Laboratorio de Innovación Pública
Centro de Políticas Públicas
Escuela de Diseño

Modelo de Gestión para un Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Niñez

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF
Laboratorio de Innovación Pública (LIP), Pontificia Universidad Católica de Chile.

ISBN:
Registro de Propiedad Intelectual N°
Diciembre 2020

Coordinación UNICEF: Paula Pacheco, Especialista en Políticas Públicas

Equipo de Trabajo LIP-UC: Cristobal Tello (Coordinador Estudio); Mariana Fulgueiras; Javiera Parra; Paula Wuth; Javiera Ibacache; Magdalena Quiroga; Margarita Simunovic; y Paula Margotta.

Diseño: Sara Riveros

Este trabajo fue encargado por la oficina de UNICEF Chile al Laboratorio de Innovación Pública, en el marco del Acuerdo de Cooperación para Programa entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y UNICEF (2018-2022). El propósito fue entregar apoyo técnico a la Subsecretaría de la Niñez en el proceso de diseño e implementación de las Oficinas Locales de la Niñez.

Agradecemos especialmente la participación de los funcionarios de las Municipalidades de Colina, La Florida y Santiago en la Región Metropolitana de Chile.

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. Lineamientos Conceptuales	4
2.1. Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes	4
2.2. Enfoques Pertinentes	5
2.3 Sistemas de Protección Integral de Derechos	8
2.4 Proceso de cuidado	9
3. Diagnóstico	11
3.1 Características de la oferta local para los NNA y sus familias	12
3.2 Composición de la oferta local	18
3.3. Aspectos críticos en el modelo actual de gestión de la oferta dirigida a los NNA y sus familias	21
3.4. Implicancias del diagnóstico para un modelo de gestión	24
4. Propuesta de un Sistema Local de Protección Integral	26
4.1 Antecedentes del Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Infancia	26
4.2 Ámbito de acción	27
4.3 Principios de gestión del Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Niñez	28
5. Modelo de Gestión de un Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Niñez	30
6. Proceso de cuidado base del Sistema Local	43
7. Soportes del modelo de gestión	48
7.1 Información omnicanal	48
7.2 Componentes de omnicanalidad	49
7.3 Plataforma de información	51
7.4 Mapa Oferta Comunal para la Niñez y Adolescencia	53
8. Conclusiones	55
Bibliografía	56
Anexo 1: Metodología	59



INTRODUCCIÓN

→ La Convención de los Derechos del Niño (CDN) fue ratificada por Chile en 1990 y treinta años después el Estado de Chile aún se encuentra materializando los compromisos asumidos mediante su suscripción. Los principales hitos en la materia durante la última década, han sido la elaboración de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2015-2025) y el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia (2018-2025); la creación del Consejo Nacional de la Infancia (2014), la Defensoría de la Niñez (2018), la Subsecretaría de la Niñez en el Ministerio del Desarrollo Social y la Familia (2018) y el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez (2018); la firma del Acuerdo Nacional por la Infancia (2019) y la reciente creación del Servicio de Protección a la Niñez y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. A pesar de estos avances, no se ha logrado establecer un Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez que logre establecer un Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Infancia (SPIDI).

Contar con un sistema de este tipo resulta fundamental para lograr que los niños, niñas y adolescentes (en adelante los NNA) y sus familias accedan al conjunto de normas, instituciones, recursos y servicios necesarios para asegurar su protección integral. Resulta especialmente relevante considerar cómo estos componentes se materializan en prestaciones que, en el contexto chileno, se entregan principalmente desde los gobiernos locales (municipios). Es así que, para lograr una efectiva vinculación entre la protección social y la protección especial, resulta necesario que la creación de un SPIDI contemple un Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Infancia

(en adelante el Sistema Local), que articule a los diversos actores que ofrecen servicios y prestaciones a los NNA esté estructurado a partir de sus necesidades y características y las de sus familias.

La evidencia internacional (UNICEF y Maestral, 2017) y los informes realizados por el Comité de los Derechos del Niño ponen en evidencia la importancia de establecer con claridad los aspectos que forman parte de un Sistema Local y diseñar adecuadamente la articulación necesaria entre ellos para el logro de los objetivos que se plantean. Se debe avanzar en estrategias de política pública intersectoriales e integrales concretas, que permitan una mayor y efectiva articulación de la protección integral, acompañando las trayectorias de desarrollo de todos los NNA y sus familias en un marco de garantía de sus derechos.

En este contexto UNICEF estableció una alianza con el Laboratorio de Innovación Pública (LIP), iniciativa conjunta del Centro de Políticas Públicas y la Escuela de Diseño de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con el objetivo de brindar asistencia técnica al gobierno en materia de diseño de un modelo de gestión a nivel local que permita la efectiva materialización de la protección integral de los derechos de los NNA. El proceso de investigación implicó una mirada exhaustiva de las redes institucionales y la oferta de servicios para niños, niñas y adolescencia (disponibles o no) en tres comunas de alta complejidad de la Región Metropolitana: Colina, Santiago y La Florida.



Este informe condensa los resultados del trabajo conjunto, resumiendo el diagnóstico realizado y desarrollando los principios para el diseño de un modelo de gestión de un Sistema Local. El modelo de gestión busca responder a la interrogante de cómo deben organizarse y coordinarse los diversos servicios y prestaciones de cara a los ciudadanos en el nivel territorial para contribuir a la protección integral de los derechos de los NNA. En ese sentido, el énfasis del documento está puesto en cómo estructurar una práctica de cuidado a nivel territorial que dé soporte a los NNA y sus familias para el pleno ejercicio de sus derechos.

El análisis desarrollado identificó que, actualmente, en los territorios, funcionan sistemas locales informales conformados por la suma de las instituciones que tienen oferta disponible para los NNA y sus familias. Lograr la protección integral de los NNA en el territorio implica, entonces, el transitar hacia un sistema formal, con un modelo de gestión integrado entre instituciones, establecimientos, programas, servicios y prestaciones, que de forma coordinada acompañen la experiencia vital de las personas a través de su curso de vida. En la conformación de este sistema es tan importante el considerar su estructura, componentes, recursos y soportes, como lo es diseñar un proceso de cuidado común que facilite el uso de servicios y prestaciones por parte de los ciudadanos que minimice los problemas generados por la estructura fragmentada de la oferta pública

Este informe comienza analizando, en el capítulo 2, los lineamientos conceptuales sobre un sistema de protección integral de la infancia que deben tenerse en cuenta para el diseño de un modelo de gestión. En el capítulo 3 se presentan las principales conclusiones del

trabajo de campo realizado en la primera parte del estudio. En el capítulo 4 se presentan los componentes principales del modelo y sus principios. En el capítulo 5 se presenta en detalle el modelo de gestión, primero a nivel general y después analizando en detalle los distintos componentes del proceso base. En el capítulo 6 se describen los soportes necesarios para el adecuado funcionamiento del modelo.



2. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

→ 2.1 Protección Integral de los NNA

El diseño de un modelo de gestión para el Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Infancia requiere revisar los lineamientos conceptuales que dan sustento a su implementación. El objetivo último de la creación e implementación de este tipo de sistemas debe ser la protección integral de los derechos de los NNA.

Morlachetti (2013) indica que el enfoque de protección integral emana de la CDN, la que establece que los NNA son sujetos plenos de derechos, por lo que los Estados parte tienen obligaciones específicas para asegurar que todos y cada uno de sus derechos sean reconocidos, sin discriminación alguna, estableciendo mecanismos idóneos para exigirlos. Resulta fundamental además que los Estados se comprometen a respetar los principios transversales de la CDN:

1. Principio de la no discriminación: todos los NNA tienen los mismos derechos y estos deben ser aplicados a todos sin ninguna excepción, sin ninguna distinción y sin la aplicación de medidas que los puedan excluir del ejercicio de sus derechos.

2. Principio del interés superior del niño: los NNA deben ser la principal preocupación en la toma de decisiones públicas. De esta manera, todos los planes, programas y políticas, destinadas o no a los NNA, deben revisar si su implementación afecta el ejercicio de uno o más de sus derechos.

3. Principio del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo: el Estado debe asegurar que los NNA crezcan y se desarrollen al máximo de sus potencialidades. Esto no implica solamente asegurar el acceso a la salud y educación como elementos básicos del desarrollo, sino también a que las prestaciones, servicios y atenciones de cada programa sean de calidad y tengan una incidencia en el desarrollo integral, considerando el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, social y cultural. Este principio también apunta a la trayectoria de vida de los NNA como un continuo a través de su curso de vida y desarrollo.

4. Principio de la participación: los NNA tienen derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten y esta opinión debe ser debidamente tomada en cuenta.

En Chile, el Plan de Acción de la Niñez y la Adolescencia 2018 -2025 (en adelante el Plan de Acción) presenta como anexo una matriz en la que los derechos contemplados en la CDN han sido agrupados por UNICEF en los siguientes cuatro ejes:

1. Eje Supervivencia: Derecho a la salud, Derecho a la nutrición y alimentación, Derecho al agua, Derecho a un medio ambiente libre de contaminación y Derecho a una vivienda adecuada

2. Eje Desarrollo: Derecho al desarrollo infantil, Derecho a la educación, Derecho al descanso, Derecho al esparcimiento, Dere-



cho al juego, Derecho a la recreación, Derecho a la cultura y las artes.

3. Eje Protección: Derecho a un nombre y nacionalidad, Derecho a la seguridad social, Derecho a un nivel de vida adecuado, Derecho a vivir en familia, Derecho de los NNA privados de su familia, Derecho al buen trato y la no violencia, Derecho a la no explotación, Derecho a un trato justo a adolescentes en conflicto con la justicia.

4. Eje Participación: Derecho a acceder a la información, Derecho a libertad de expresión y opinión, Derecho a ser escuchado, Derecho a la libertad de asociación, Derecho a incidir en decisiones.

Se plantea además que la CDN define los siguientes estándares en la materialización de estos derechos:

- **Disponibilidad:** debe haber instituciones, bienes, servicios y programas públicos en cantidad suficiente para atender a toda la población de NNA.
- **Accesibilidad:** las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben ser accesibles a todos los NNA y sus familias. La accesibilidad está compuesta por las siguientes sub dimensiones:
 - No discriminación: las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben ser accesibles a todos los NNA, especialmente a los grupos de NNA más vulnerables y excluidos.
 - Accesibilidad física o material: las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben ser asequibles geográfica

y territorialmente, así como no pueden presentar barreras que dificulten el acceso físico a los NNA, especialmente a los que están en situación de discapacidad.

- **Accesibilidad económica:** las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben estar al alcance de todos, en términos económicos. De esta manera, estos deben propender a su gratuidad.
- **Acceso a la información:** corresponde al derecho de los NNA a solicitar, recibir y difundir información e ideas en relación a sus derechos.
- **Calidad:** las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben ser apropiados a los avances tecnológicos y científicos en materia de infraestructura, equipamiento, materiales, personal, modelos de intervención, tiempo de espera, atención, etc.
- **Pertinencia:** las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben adaptarse a las necesidades y características de los NNA (etapa en ciclo de vida, sexo, identidad de género, etc.), así como a su cultura, en especial en el caso de los NNA indígenas y migrantes.

2.2. Enfoques Pertinentes

Además de los principios y derechos consignados en la CDN existen una serie de enfoques que es necesario tener en consideración para lograr materializar el objetivo de la protección integral de los NNA. A continuación se presenta una descripción de aquellos que resultan fundamentales para el diseño de un SPIDI.



a. Enfoque de derechos

La consideración de los NNA como sujetos de plenos derechos, y el establecimiento de los mecanismos idóneos para exigirlos, en oposición a su consideración como objeto de tutela por parte del Estado, es el cambio fundamental que caracteriza el tránsito hacia el paradigma de la protección integral sobre el que se debe asentar todo sistema de protección (Morlanchetti, 2013). Este enfoque es el marco conceptual que emana de la CDN, ratificada por Chile en 1990, que reconoce el derecho de los NNA a crecer y desarrollarse en condiciones de igualdad, a expandir sus potencialidades, participar, ser escuchados e incidir en la construcción de la sociedad (Consejo Nacional de la Infancia, 2015b; Organización de las Naciones Unidas, 1989; Cillero, 1997).

Se reconocen a los NNA como seres integrales de derechos que son universales, inalienables e indivisibles. Por tanto, las acciones adoptadas por el Estado deben atender al interés superior de los NNA, entendido este como el disfrute y la satisfacción plena de sus derechos (Cillero, 1997). Se establece como responsabilidad del Estado el respetar, promover y garantizar los derechos de los NNA, además de prevenir, sancionar y reparar toda vulneración de estos (Organizaciones de las Naciones Unidas, 1989: art. 3; Cillero, 1997; Consejo Nacional de la Infancia, 2015b).

b. Enfoque de curso de vida

Este enfoque aborda los momentos del continuo de la vida y reconoce que el desarrollo humano y los resultados en salud dependen de la interacción de diferentes factores a lo largo del curso de la vida, de experiencias acumulativas y situaciones presentes de cada individuo influenciadas por el contexto familiar, social, económico, ambiental y cultural. Este enfoque

entiende que invertir en atenciones oportunas en cada generación repercutirá en las siguientes y que el mayor beneficio de un momento vital puede derivarse de intervenciones hechas en un período anterior. Existen cuatro aspectos clave a considerar relacionados al enfoque de curso de vida: i) trayectoria y transición, ii) momentos significativos o sucesos vitales, iii) ventanas de oportunidad y, iv) efectos acumulativos (Blanco, 2011).

La trayectoria hace referencia a los distintos recorridos que realiza el ser humano durante su vida, los que no implican una velocidad o secuencia específica. Estas trayectorias se ven fuertemente influenciadas por la relación de las personas con otros individuos, su familia y la sociedad y son las que conforman el curso de vida en particular. Existen además transiciones, las que se refieren al cambio de estado, posición o situación de un individuo en un momento determinado durante una trayectoria, lo cual no es predeterminado ni necesariamente previsible, e implica un proceso de adaptación del ser humano al cambio realizado.

Los momentos significativos o sucesos vitales están ligados a las oportunidades de desarrollo de las personas y se definen como los “eventos que provocan fuertes modificaciones traducidas en cambios drásticos del curso de vida (Blanco, 2011). Son acontecimientos favorables o desfavorables que cambian notablemente el curso de vida de un individuo y, en consecuencia, de varias de sus trayectorias vitales. “La transformación que causan los momentos significativos en la salud puede ser positiva o negativa, y esto dependerá en gran parte del significado que el individuo otorga a la experiencia, del momento de su vida en que ocurran, de sus estrategias de afrontamiento, del contexto social y familiar, de las redes de



apoyo social con las que cuente y de la atención integral que reciba” (Blanco, 2011).

Se reconoce además la existencia de ventanas de oportunidad, las cuales son momentos en el curso de vida que se configuran como una oportunidad óptima para la implementación de respuestas que permitan a las personas desarrollar características, conductas, habilidades o capacidades que repercutan en los resultados en su salud y en las etapas futuras de su desarrollo. Las dos principales ventanas de oportunidad durante la infancia y adolescencia se presentan durante los primeros tres años de vida y luego nuevamente entre los 10 y los 14 años. Además, se reconoce que las experiencias tienen efectos acumulativos sumando ganancias y pérdidas que deben ser gestionadas para transformarlas en procesos de maduración.

c. Enfoque de territorialidad e interculturalidad

El enfoque de territorialidad y de interculturalidad da cuenta de cómo actuar con pertinencia dentro de un espacio local determinado, haciéndose necesarios para la materialización de los derechos de los NNA (Comité de los Derechos del Niño, 2015). Tal como establece la Política y Plan de Acción de Infancia y Adolescencia 2018 - 2025, el espacio local es el nivel más cercano a las demandas y los requerimientos de la infancia y adolescencia, y es en ese lugar donde los derechos se hacen efectivos. Se deben considerar las particularidades del entorno de manera sistémica, lo que supone una integración con los distintos actores y servicios locales, y la participación de la comunidad (Consejo Nacional de la Infancia, 2015b; Ministerio de Desarrollo Social, 2018; Centro de Políticas Públicas UC, 2016).

Las prestaciones que se entreguen en el territorio deben ser pertinentes a las características de los NNA que residen ahí, más allá de las orientaciones de eficacia y calidad que provengan desde la alta dirección. Esto tiene directa relación con un enfoque de interculturalidad, en donde las diferentes culturas dentro de un mismo territorio se relacionan con respeto mutuo, adoptando medidas reforzadas para las acciones dirigidas a grupos prioritarios, como NNA migrantes o pertenecientes a pueblos indígenas. Esto implica que se reconozca la identidad cultural de los NNA y sus familias (Consejo Nacional de la Infancia 2015b). De igual modo, deben ser pertinentes a las características y necesidades de otros grupos excluidos, como los NNA con discapacidad o de minorías sexuales.

A la vez, las demandas y necesidades de los NNA y sus familias deben ser canalizadas en el espacio local, para asegurar que las definiciones programáticas estén en sincronía. Un enfoque territorial de la acción pública expone la necesidad de coordinar redes en el territorio para cerrar las brechas de acceso a la oferta y prevenir la vulneración de derechos de aquellos NNA en riesgo (gobierno de Chile, 2018; Juretic et. al, 2015).

d. Enfoque socio-ecológico

El enfoque socio-ecológico pone énfasis en la interdependencia entre los distintos subsistemas en los que está inserto el NNA. Generalmente, estos son criados dentro de una familia, quienes tienen bajo su responsabilidad su protección integral. La familia, a su vez, se encuentra inserta en una comunidad y un sistema social extendido. Este enfoque resalta que, si bien el desarrollo de un individuo es resultado de sus características personales, incluyendo las genéticas, las características del ambiente, tanto el inmediato como el remoto, y la calidad de las interacciones con



este son también determinantes en el bienestar de los NNA (UNICEF, 2010; Consejo Nacional de Infancia, 2015; Junji, 2018).

En particular, el abordaje del sistema familiar de un NNA es de especial relevancia, ya que estos dependen directamente de sus familias para alcanzar el desarrollo pleno. Esto amplía el alcance y corresponsabilidad de la acción pública en infancia y adolescencia para también resolver las problemáticas que afectan a los NNA indirectamente como son, por ejemplo, el riesgo de pobreza multidimensional o las habilidades parentales deficientes (Juretic et al, 2015).

2.3 Sistemas de Protección Integral de Derechos

Como se mencionó anteriormente la necesidad de materializar los derechos, estándares y principios desarrollados en la CDN y lograr el objetivo de la protección integral han llevado a algunos países a generar Sistemas de Protección Integral de Derechos de la Infancia (SPIDI). Morlchetti (2013) define a los SPIDI como “el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los NNA y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia”.

En la literatura se pueden identificar diversas definiciones de lo que constituye un sistema de protección y, en particular, un SPIDI. Más que establecer una definición taxativa, es importante entender los elementos que conforman los sistemas y algunas características de los mismos que resultan especialmente importantes para el diseño de un modelo de gestión a nivel comunal.

UNICEF (2010) define un sistema, en general, como un conjunto de componentes o partes que se organizan en torno a un objetivo común. El tener un objetivo común permite establecer metas y mecanismos de rendición de cuentas unificados y pertinentes a cada nivel y determinar las estructuras, funciones y capacidades que son necesarias para lograrlo.

Los sistemas operan en distintos niveles, con componentes específicos a cada uno de estos. Generalmente, los sistemas de protección incluyen como componentes leyes, políticas, recursos humanos y financieros, mecanismos de gobernabilidad, monitoreo, rendición de cuentas e información, así como servicios directos (UNICEF et. al, 2013), aunque la composición de estos varía y depende de las decisiones de los distintos territorios y sus contextos.

Los sistemas tienen funciones, las que se definen como lo que debe hacer el sistema para lograr sus objetivos. La estructura del sistema, mientras tanto, establece la relación entre los componentes, abordando la manera en la que los elementos se conectan. La estructura usualmente está dada por el marco o contexto dentro del cual el sistema funciona, el que puede estar determinado por las leyes, políticas, estándares y regulaciones que establecen la implementación del mismo.

Los sistemas tienen además ciertas capacidades, entendidas como los recursos materiales y no materiales necesarios para operar. Muchas veces son las capacidades —o la ausencia de estas— las que determinan la operación exitosa o no de un sistema. Resulta fundamental entonces que los sistemas mantengan el nivel de capacidades necesarias para cumplir los objetivos que se plantean, pues la coherencia depende del alineamiento entre objetivos, fun-



ciones y capacidades. Estos aspectos —objetivos, componentes, funciones, estructuras y capacidades— son compartidos por los sistemas en general y por los sistemas de protección de la infancia en específico (UNICEF, 2010).

Además de sus elementos constitutivos, los sistemas deben ser entendidos como estructuras que interactúan y que se encuentran imbuidas en otros sistemas. En ese sentido se deben considerar las relaciones entre los sistemas y los sub sistemas nuevos con los ya existentes y cómo se verán todos afectados por las modificaciones o cambios que se generen. Un ejemplo concreto es que los sistemas de protección integral estarán siempre en interacción, e inclusive se pueden traslapar con los sistemas de salud, educación y justicia juvenil, entre otros. Teniendo esto en cuenta, es que se deben considerar las vinculaciones, transiciones y objetivos comunes entre sistemas.

Según UNICEF (2010 y 2013) los sistemas de protección integral de la infancia deben abordar, además, algunos aspectos específicos, tales como la rendición de cuentas, el continuo de cuidado y el proceso de cuidado, siendo este último central y definitorio al momento de diseñar un modelo de gestión.

La **rendición de cuentas** hace referencia a los mecanismos u operaciones diseñadas para asegurar que los objetivos y metas del sistema se cumplan. Implica también asegurar que los actores respeten los procesos de cuidado establecidos, adhiriendo a las políticas, procedimientos y estándares establecidos, reporten sus logros y exista un monitoreo del avance de las metas establecidas de manera conjunta (Save the Children, 2009).

El **continuo de cuidado** hace referencia a las formas en las que el sistema responde a la vulneración de derechos. Entender a los NNA y sus familias de manera integral implica expandir el continuo de cuidado definiéndolo como la promoción, la prevención y protección de los derechos. El SPIDI requiere un continuo de servicios que responda a los distintos tipos y magnitudes de necesidades según los contextos de los NNA y sus familias.

El **proceso de cuidado** está compuesto por la definición de cómo funciona el sistema y cómo este es gestionado, incluyendo factores asociados a las dinámicas operativas y las prácticas compartidas, la definición de procesos, protocolos, flujos y mecanismos de comunicación y retroalimentación, así como los mecanismos de participación de los NNA y sus familias en dichos procesos (UNICEF, 2010).

2.4. El proceso de cuidado

La capacidad de los sistemas de protección para lograr los objetivos para los que fueron diseñados depende, en gran medida, de establecer un proceso de cuidado que promueva una aproximación preventiva eficiente e integrada a la protección de los NNA (Green & Ellis, 2007; Allen Consulting Group, 2008 en UNICEF, 2010).

Los servicios diseñados para proteger los derechos de los NNA muchas veces funcionan de manera fraccionada, desconectados de otros servicios que son necesarios para la satisfacción de sus necesidades y la protección integral de sus derechos. Como resultado de esto, muchas veces se identifican brechas y traslapes en la provisión de servicios, lo que impacta negativamente a aquellos NNA que necesitan hacer uso de estos (UNICEF, 2017).



Esto se vuelve especialmente relevante en el contexto latinoamericano, donde se ha priorizado el trabajo en lo formal y normativo, sin estar siempre acompañado del mismo desarrollo de mecanismos operativos que aseguren integralidad en la prestación de los servicios necesarios para materializar la protección (UNICEF et. al, 2013).

Gestionar un proceso de cuidado requiere diseñar e implementar un proceso de gestión de casos. El proceso de gestión de casos implica establecer mecanismos que permitan dar seguimiento a un NNA y su familia a través de la cadena de derivaciones e intervenciones, usualmente desde más de un sector, hasta que el bienestar del NNA se haya restaurado y protegido (UNICEF y Maestral, 2017). El modelo de gestión propuesto en este informe se basa en el sistema de manejo integrado de casos propuesto por UNICEF y Maestral (2017), en el documento "Integrating Case Management for Vulnerable Children". La integración de los procesos implica desarrollar una serie de procedimientos estandarizados que utilicen los distintos oferentes de servicios a nivel local. La integración de servicios de primera línea implica que la oferta territorial esté organizada de tal manera que los NNA y sus familias reciban a nivel local servicios continuos sin brechas ni sobre intervención. Los servicios pueden ser entregados por distintos actores, pero de manera ordenada, predecible, pertinente y coordinada.

Los NNA y sus familias deben ser integrados al sistema de gestión de casos no solo como beneficiarios de los servicios, sino como actores activos participantes del proceso, con opinión y poder de decisión sobre el mismo y su desempeño. En este sentido es importante trabajar con las fortalezas de las familias y no solo con sus riesgos y necesidades.

El tipo de servicios, así como la necesidad de acompañamiento que requieren los NNA y sus familias deben determinarse caso a caso, a través de la aplicación de criterios e instrumentos estandarizados que permitan evaluar sus necesidades específicas y que sean pertinentes a los diversos contextos y culturas. Dadas las características de los sistemas de protección, la cooperación, coordinación y colaboración entre actores resulta fundamental ya que son los mecanismos a través de los cuales se logra el cumplimiento de objetivos conjuntos mediante la prestación de servicios separados. El funcionamiento del sistema dependerá en buena medida del buen funcionamiento de estas interacciones (Leischow et al., 2008; Cohen, 2008; Ivery, 2007).



3. DIAGNÓSTICO

→ Entre diciembre de 2018 y marzo de 2019, se realizó una investigación en profundidad sobre los sistemas y redes de infancia locales en Chile. En una primera instancia, se revisaron fuentes secundarias relacionadas a las instituciones, subsistemas y programas relevantes en materia de infancia a nivel nacional y local. Estas fuentes secundarias corresponden a estudios previos, bases y orientaciones técnicas, páginas web oficiales, fichas y otros del Subsistema Chile Crece Contigo, Programas Familias y Abriendo Caminos del Subsistema, Seguridades y Oportunidades, 24 Horas, Presente Peñalolén y la política de ambientes bien tratantes y protocolo de alertas JUNJI. Se revisaron además los estudios comisionados por el Consejo de la Infancia.

En una segunda instancia se realizó una investigación cualitativa en tres comunas de la Región Metropolitana: Colina, La Florida y Santiago. La selección de dichas comunas se realizó en acuerdo con UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Social para reflejar diversidad poblacional, geográfica, de composición socio-demográfica y de estructura administrativa dentro de esta región. En estas tres comunas se llevaron a cabo entrevistas individuales en profundidad, entrevistas grupales y observaciones a funcionarios y usuarios de los sistemas y redes de infancia locales. La investigación se concentró en la prestación de servicios ambulatorios, lo que excluyó al sistema residencial de protección a menores gestionado por SENAME.

Tabla 1. Resumen recolección de información primaria.

Nivel		Instancias de entrevista		Observaciones	Total
Territorio comunal	La Florida	Funcionarios	28	3	39
		Usuarios	8		
	Santiago	Funcionarios	35	1	45
		Usuarios	9		
	Colina	Funcionarios	41	1	54
		Usuarios	12		
Otras comunas	Funcionarios	5		5	
Nivel regional/ nacional		Funcionarios	49	4	53
Total			187	9	196

Fuente: Elaboración propia.



3.1 Características de la oferta local para los NNA y sus familias

Los resultados de la investigación realizada demuestran que es en la escala local donde se materializa el grueso de la prestación de servicios a los NNA en Chile. A pesar de no existir un sistema institucionalizado que articule y organice la oferta programática destinada a la infancia y adolescencia en cada comuna, existen esfuerzos desde el liderazgo municipal por coordinar y estructurar al menos parte de esta. No obstante estos esfuerzos, actualmente la entrega de servicios y prestaciones no asegura el continuo ni el proceso de cuidado. La oferta se entrega de manera fraccionada, los enfoques no siempre son compartidos entre prestaciones, los cupos en muchos servicios y/o prestaciones resultan insuficientes para las necesidades locales y la coordinación intra e inter sectorial es insuficiente

El mayor avance a la fecha ha sido la creación, a nivel nacional, del subsistema Chile Crece Contigo (ChCC), el cual constituye un importante esfuerzo por aumentar la coordinación y la oferta en materia de promoción y prevención de los derechos de los NNA. Debido al alcance y diseño del subsistema, los efectos positivos de la instalación de ChCC se concentran principalmente en las prestaciones asociadas al sector salud y en niños y niñas hasta los 5 años de edad.

En las tres comunas analizadas existen oficinas municipales que tienen como objetivo articular, en la medida de lo posible, la oferta programática y los distintos subsistemas que la estructuran. En la comuna de Santiago Centro existe, desde 2013, una Oficina de Infancia, dependiente de la Subdirección de Desarrollo Social de la Dirección de Desarrollo, que busca articular la promoción y prevención de dere-

chos, mientras que la Oficina de Protección de Derechos (OPD) apoya el trabajo en el ámbito de protección. En la comuna de La Florida existe, desde la década de 1990, el Programa de Infancia, dependiente de la Dirección de Desarrollo Social, que coordina numerosas iniciativas de ejecución en el ámbito municipal y gestiona las principales redes de articulación comunal en el ámbito de NNA. En la comuna de Colina, desde 2017, la Unidad de Prevención Social y Atención de Víctimas, dependiente de la Dirección de Seguridad Pública Comunal, coordina parte importante de la oferta programática comunal dirigida a los NNA.

Características de la oferta

El esfuerzo necesario a nivel municipal para coordinar la oferta de servicios, bienes y prestaciones es significativo ya que la actual configuración de los mismos dificulta esta labor. Para entender las características de la oferta existente, a continuación se describen categorías que permiten analizarla de forma agregada.

Se entenderá y hará referencia a la oferta programática en el nivel comunal como todos los servicios y prestaciones dirigidos a los NNA y/o a las familias en su conjunto. Estos son entregados por diferentes instituciones, organizaciones, subsistemas, y dispositivos organizacionales o programáticos. Se incluyen todos los servicios y prestaciones que consideran oferta programática dirigida a los NNA y sus familias, como lo son, servicios públicos (salud y educación por ejemplo), organizaciones de la sociedad civil, servicios municipales y oferta de programas regionales.

Tipos de instituciones

Los servicios o prestaciones pueden ser financiados y/o ejecutados por una o más instituciones, ya que existen muchos servicios co-financiados



o financiados por una entidad y ejecutados, a través de convenios, por otra. Se han clasificado las instituciones que cumplen los roles de diseñar, financiar y/o ejecutar en tres tipos según su dependencia administrativa:

- Central: todas las instituciones públicas de administración central y regional.
- Municipal: todas las instituciones y unidades de nivel municipal (incluyendo las distintas dependencias municipales y sus corporaciones).
- Tercer Sector: instituciones no gubernamentales con o sin fines de lucro, ya sean fundaciones, instituciones educativas u otras.

Tipos de oferta comunal

En el marco de esta investigación se relevaron y clasificaron todas aquellas acciones, beneficios, o bienes que entrega la oferta comunal a los NNA y/o sus familias. Cada actor de la oferta comunal suele agrupar una serie de acciones, beneficios, y/o bienes en pos de objetivos específicos, por lo que las categorías levantadas no se presentan como excluyentes, sino que generalmente un servicio determinado entrega más de una de estas. Es importante realizar esta clasificación ya que permite entender con mayor claridad el tipo de acción concreta a la que pueden acceder las personas, lo que ayuda también a articular su prestación e identificar posibles superposiciones. Se levantaron 10 categorías de prestación existentes en las comunas estudiadas:

- Transferencias monetarias
Corresponde a las transferencias de dinero desde el sector público, vía programas, subsistemas, o instituciones específicas, hacia los NNA y/o su familia. Se evidencian como bonos y subsidios

monetarios entregados tanto por el nivel central como por el nivel municipal con los objetivos de mejorar la calidad de vida, asegurar las condiciones mínimas para su desarrollo y promover la participación en los diferentes servicios. Generalmente requieren de requisitos como la inscripción del grupo familiar en el Registro Social de Hogares (RSH) para ser entregadas.

- Entrega de bienes
Corresponde a la entrega de productos y/o bienes desde el sector público, vía programas, subsistemas, o instituciones específicas hacia los NNA y/o su familia, y tienen como objetivo mejorar su calidad de vida y asegurar las condiciones mínimas para su desarrollo. Se evidencian como canastas familiares, mobiliario, juguetes, kits de estimulación, pañales, remedios, alimentación, camarotes, entre otros. Generalmente requieren de requisitos como la inscripción del grupo familiar en el RSH para ser entregados, y además dependen de la priorización de los casos a nivel local.

- Cuidado de niños, niñas y/o adolescentes
Corresponde al servicio de cuidado de los NNA, dentro o fuera del horario laboral de los padres, madres o cuidadores, para promover la participación laboral de su familia y mantener a los NNA visibilizados para prevenir riesgos de vulneración de derechos. Estas acciones son realizadas por los colegios, jardines infantiles, programas especiales de cuidado fuera del horario laboral, salas cunas, entre otros.

- Tratamiento
Corresponden a todos los tratamientos clínicos o de salud que se extienden por un tiempo determinado, que sean diferentes a terapias de salud mental. Pueden ser tratamientos odontológicos, de kinesiología, fonoaudiología, de estimulación, terapia ocupacional, psicopedagogía, entre otros.



- **Terapia clínica en salud mental**

Corresponde a la atención realizada por psicólogos, psiquiatras, y/o equipos multidisciplinarios, dentro del ámbito clínico. Se evidencia en la atención realizada en consultorios y hospitales por psicólogos clínicos y/o psiquiatras. Se diferencia de tratamientos debido a la importancia que los NNA, familias y funcionarios le atribuyen dentro de la oferta.

- **Peritajes**

Corresponde a estudios y análisis realizados por peritos para la entrega de informes a los Tribunales y/o otras instancias de protección especializada. Se evidencian como peritajes realizados por programas SENAME, SML, PDI.

- **Talleres**

Corresponde a capacitaciones, charlas, jornadas de trabajo, instancias recreativas y de participación grupal de los NNA y/o sus familias, para promover el desarrollo de habilidades en diferentes áreas como la económica, social, cultural, comunitaria. Se evidencian como instancias de desarrollo de habilidades parentales, habilidades individuales, estimulación de NNA, capacitaciones específicas, actividades culturales, etc.

- **Asistencia para el acceso a la oferta**

Corresponde a acciones realizadas por los servicios y prestaciones de la oferta programática local para que sus beneficiarios logren acceder a otros servicios de la oferta que esté disponible en el territorio. Generalmente son acciones que se realizan cuando los profesionales detectan otras necesidades en la familia y/o NNA y realizan intermediaciones para lograr el acceso a dicha oferta, además de aquellas a las que ellos mismos están dando respuesta. Ejemplos de estos son facilitar o dar prioridad en la atención psiquiátrica, gestión de cupos en jardines infantiles, gestión con la oficina municipal de vivienda, entre otros.

- **Orden de acceso a la oferta**

Corresponde a la orden judicial que mandata el ingreso de una persona a una oferta determinada. Se evidencia en las acciones realizadas por Tribunales de Justicia para asegurar cupos en los servicios y prestaciones de la oferta programática comunal.

- **Intervención psicosocial**

Corresponde a la contención de los NNA y/o las familias por parte de los profesionales. Se diferencia de la terapia clínica ya que no es una terapia propiamente tal, pero sí un apoyo para sostener y contener a los NNA y/o familias. Se evidencia en la atención realizada por los profesionales de programas de protección especializada, educación y salud. Incluye, por ejemplo, visitas domiciliarias y llamadas telefónicas.

Se asume además, que en gran parte de los servicios y prestaciones de la oferta local, brindan una atención y orientación a los NNA y/o familias, donde se les entrega información, se les asesora sobre cómo resolver sus necesidades, y se les da recomendaciones sobre dónde dirigirse para esto.

Modalidades de acceso

Se verificó que los servicios y/o prestaciones tienen distintas modalidades de acceso. Existen tres grandes maneras de acceder, las que suelen ser excluyentes entre sí: la demanda espontánea, la derivación y la búsqueda.

1. **Demanda espontánea:** el acceso a la oferta se activa a partir del contacto y manifestación voluntaria del NNA y/o su familia. Son servicios o prestaciones de libre acceso a las cuales los individuos pueden acceder a través de la inscripción voluntaria.

2. **Derivación:** el acceso a la oferta se activa a partir del traspaso de una solicitud o caso



desde una institución o programa a otro. Son prestaciones que requieren de la referencia de un profesional a otro y suelen ser de mayor complejidad. Las personas no pueden acceder a estas prestaciones a voluntad.

3. Búsqueda: el acceso a la oferta se activa a partir de las acciones que el ejecutor de un programa realiza para tomar contacto e invitar a participar a un NNA y/o su familia, usualmente a partir de una nómina predefinida. Estas son prestaciones focalizadas por perfil o características de los individuos o familias que cumplen con ciertos requisitos y que además son contactados por la entidad que presta el servicio.

Medios de coordinación

En las comunas existen numerosas redes de coordinación institucionalizadas que tienen que ver con la articulación de la acción de servicios y prestaciones. En las tres comunas existe una red institucionalizada de infancia (Red de Infancia y Adolescencia en Santiago, Red de Derechos de la Niñez en La Florida y Red de Infancia en Colina) que tienen como foco específico la coordinación de una buena parte de los servicios y prestaciones. Sin embargo, varios de los programas que se ejecutan en estas comunas exigen, según sus orientaciones técnicas, el establecimiento de redes propias que pueden duplicar los esfuerzos de coordinación interinstitucional en el territorio. La existencia de múltiples redes de coordinación eleva los costos de transacción entre los profesionales que administran los programas, servicios y/o prestaciones.

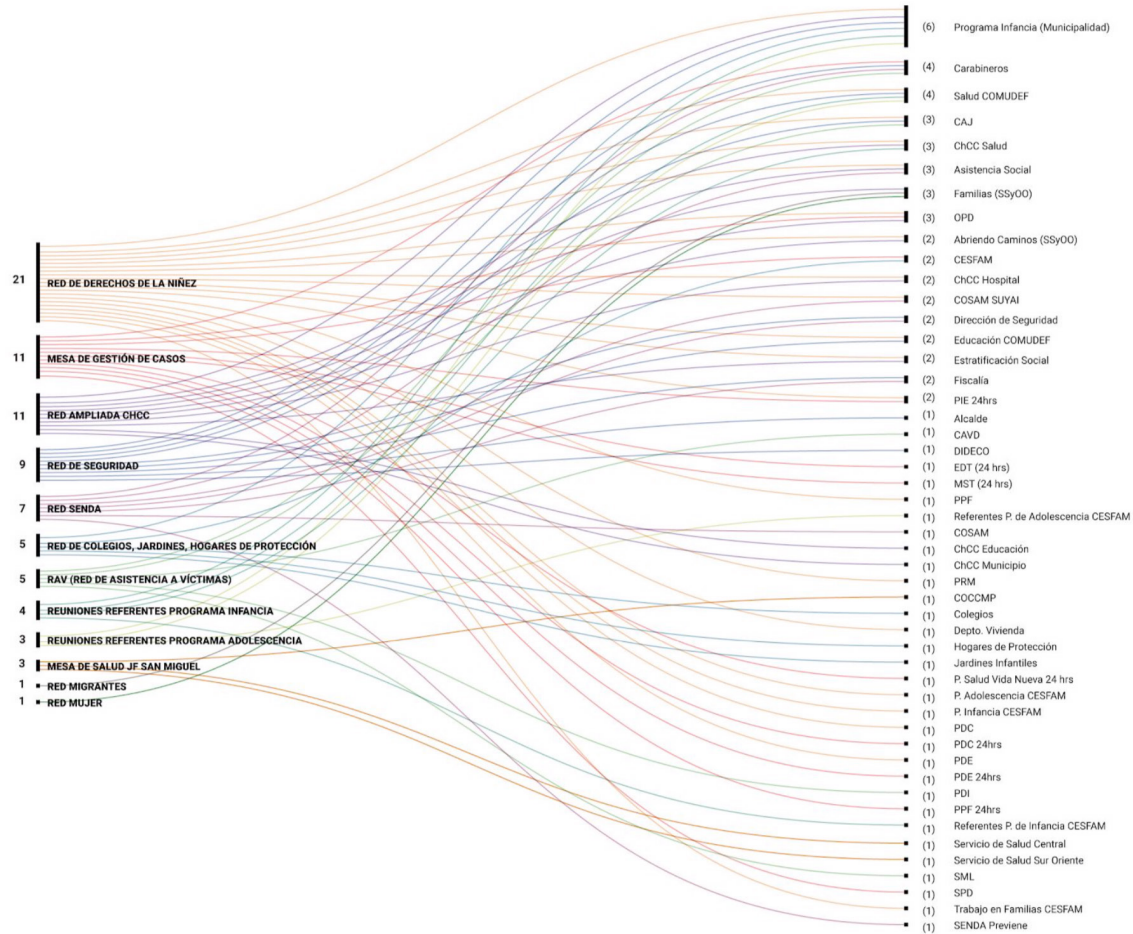
Junto con las mesas y redes institucionalizadas de coordinación, existen numerosos vínculos, flujos de información y acciones de coordinación directa e indirecta entre los diversos actores. Las acciones de coordinación consideran todos los tipos de interacción realizadas entre

los diversos actores de la oferta comunal para el traspaso de información, la gestión de casos, y/o la derivación de casos, ya sea efectiva o no. Para efectos del análisis, los medios de coordinación que se evidenciaron en el territorio se clasificaron en acciones de coordinación y redes de coordinación.

- **Redes de coordinación:** son aquellas redes establecidas en los territorios como instancias de coordinación institucionalizadas, ya sea mediante orientaciones o bases técnicas, o mediante acuerdos institucionales locales.



Figura 1. Mapa de redes de coordinación de la comuna de La Florida



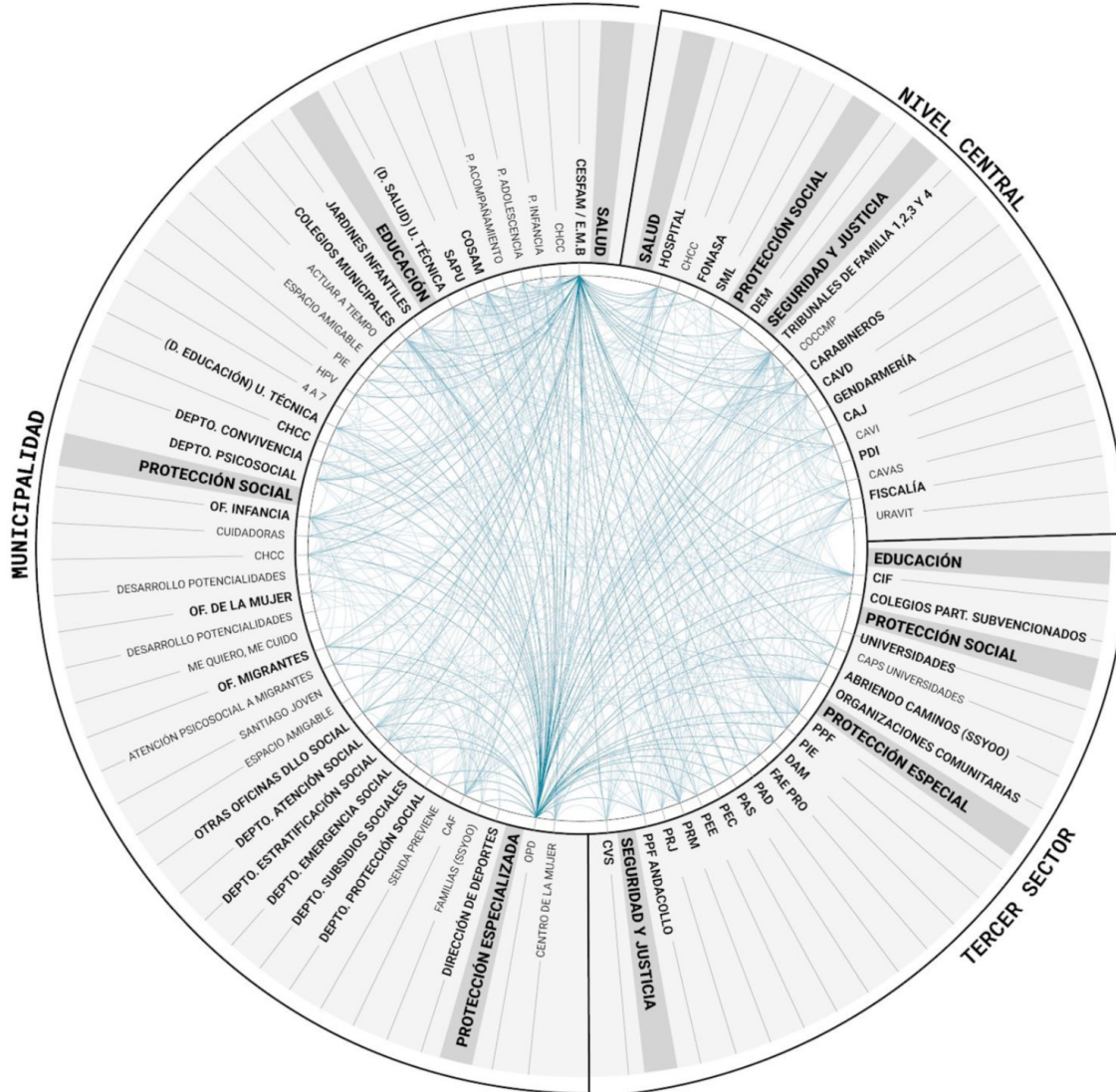
Fuente: Elaboración propia.

- Acciones de coordinación: refiere a todas las acciones, mecanismos e instancias que los servicios y prestaciones de la oferta local realizan y/o participan de, con el objetivo de intercambiar información de casos, coordinar planes de trabajo fuera de los requerimientos por orientación técnica, verificar información

de la oferta como cupos disponibles, participación de cierta persona en los servicios, entre otras cosas. Esas acciones pueden ser formales, al estar contempladas en protocolos, o informales, al responder a necesidades o iniciativas no protocolizadas.



Figura 2. Relaciones de coordinación entre instituciones a nivel local



Fuente: Elaboración propia.



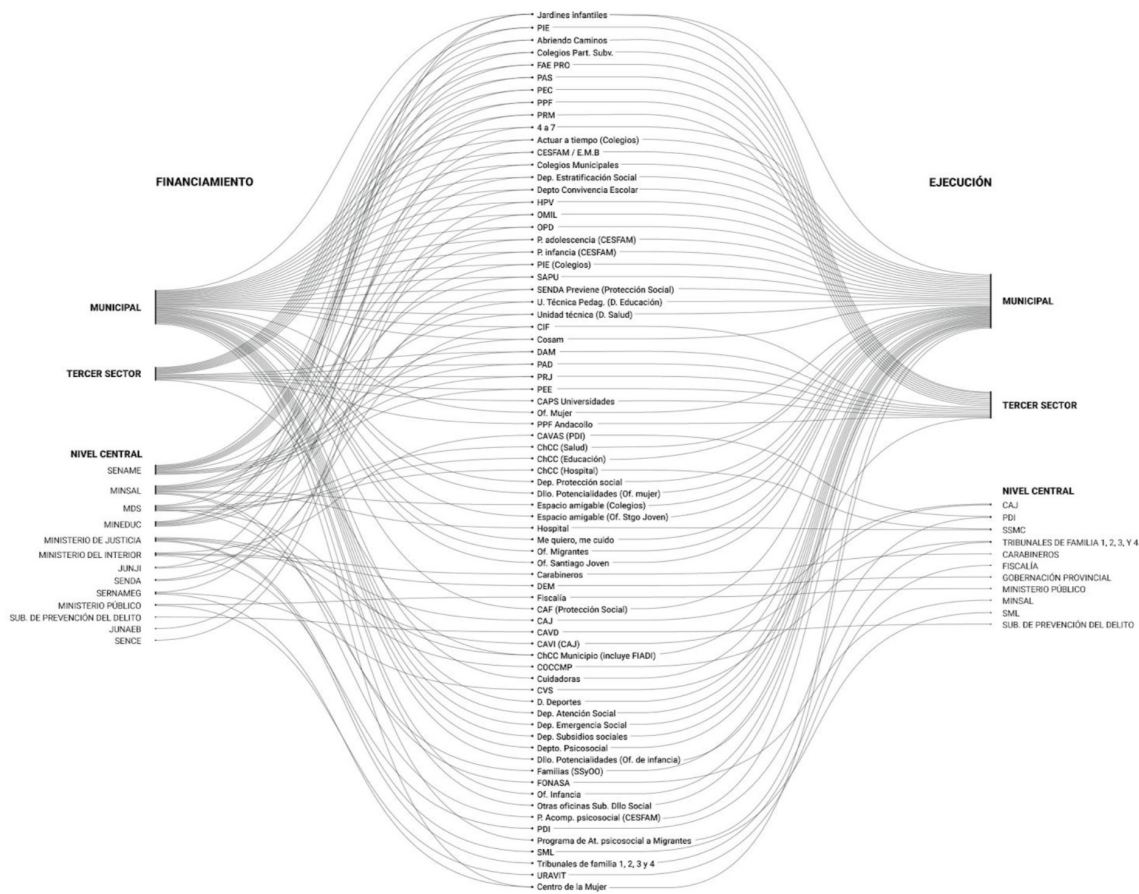
3.2. Composición de la oferta local

La fragmentación de la oferta se evidencia en su composición a nivel local. En la comuna de Santiago se registran 76 organizaciones dedicadas a la prestación de oferta ambulatoria dirigida a los NNA y sus familias; en La Florida se reportaron 71 organizaciones y en Colina 61. Desde el punto de vista del financiamiento de la oferta comunal, un 28% de las prestaciones dependen exclusivamente del financiamiento central, un 41% tienen financiamiento del nivel central y municipal y un 15% tienen financiamiento ex-

clusivo del nivel municipal. Sin embargo, el 61% de la oferta programática es ejecutada por los municipios en las comunas analizadas. El nivel central es responsable directo de la ejecución del 22% de los servicios y prestaciones y el Tercer Sector ejecuta 17% de estas.

En las siguientes figuras se muestran las organizaciones o programas existentes en las tres comunas analizadas, identificando el nivel responsable de su financiamiento y el nivel responsable de su ejecución.

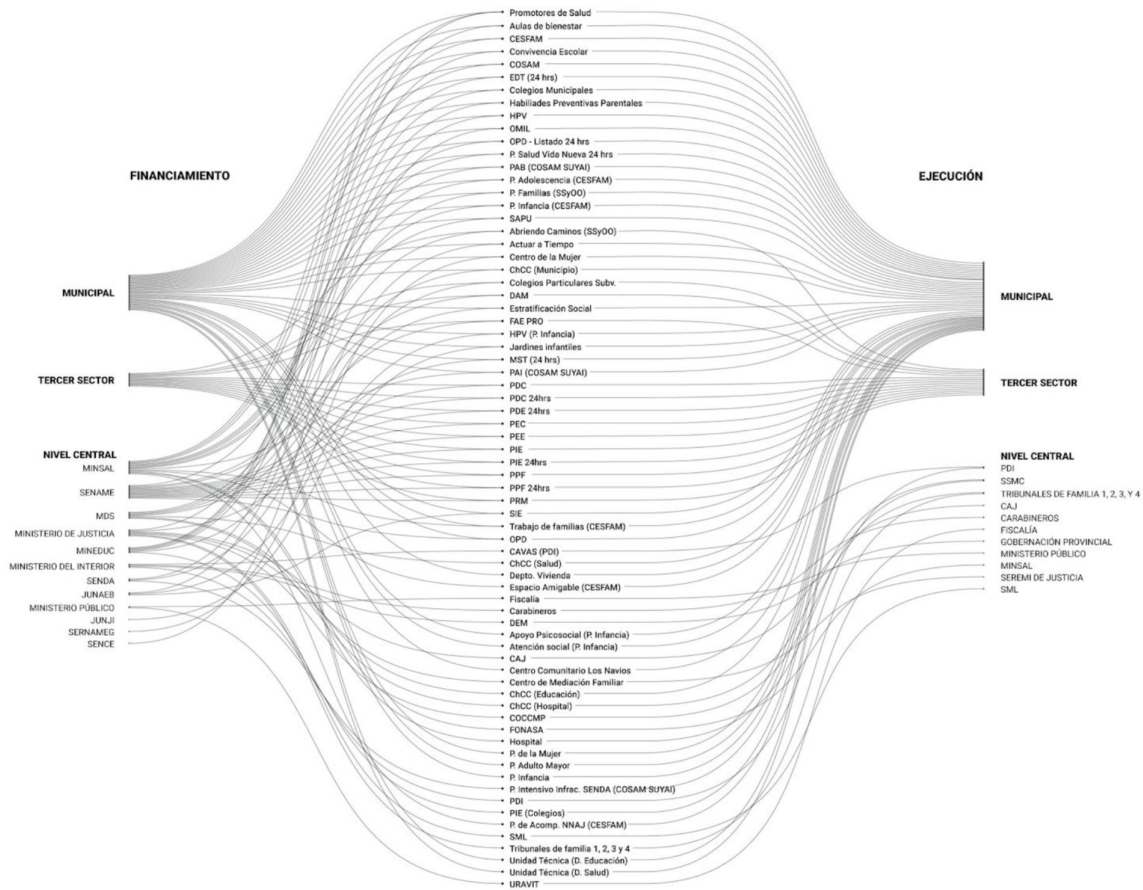
Figura 3. Mapa de financiamiento y ejecución de la comuna de Santiago



Fuente: Elaboración propia.



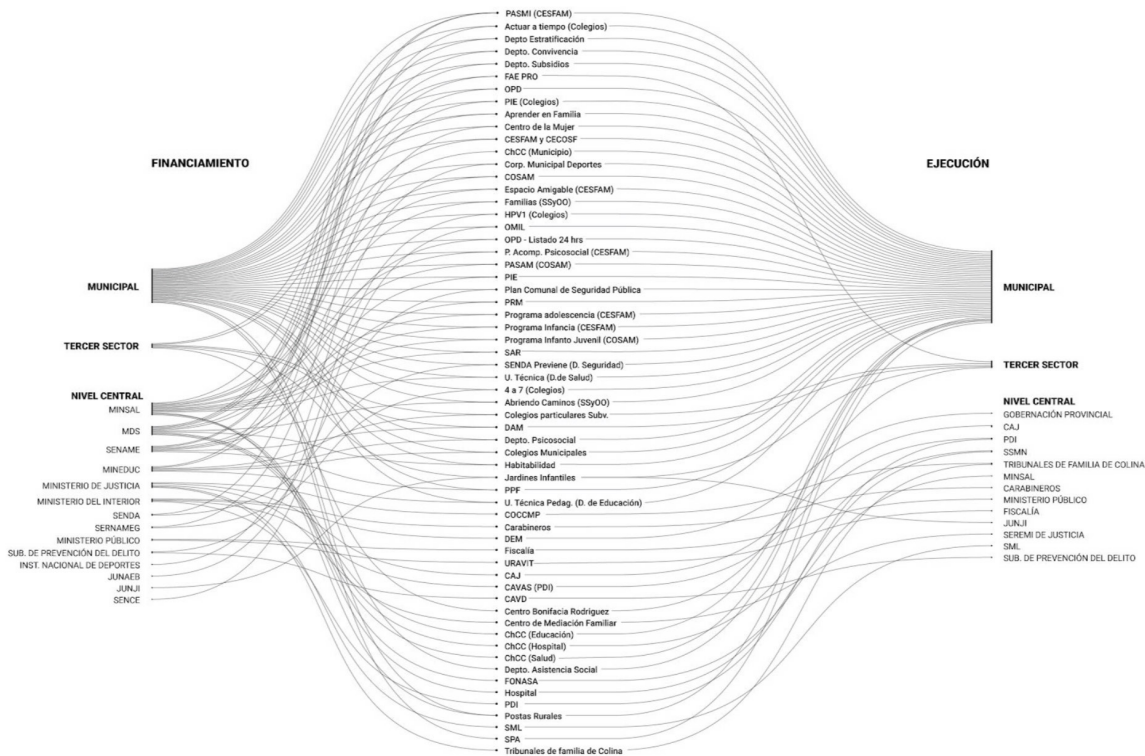
Figura 4: Mapa de financiamiento y ejecución de la comuna de La Florida



Fuente: Elaboración propia.



Figura 5. Mapa de financiamiento y ejecución de la comuna de Colina



Fuente: Elaboración propia.

De la oferta que cuenta con financiamiento del nivel central, los organismos públicos que financian la mayor cantidad de instancias son el Ministerio de Salud (22%), el SENAME (18%), el Ministerio de Desarrollo Social (12%) y el Ministerio de Educación (11%).

Los municipios analizados no solo desarrollan programas propios financiados exclusivamente con su presupuesto, sino que además aportan al

cofinanciamiento de la mitad de los programas diseñados desde el nivel central. La Municipalidad de Colina cofinancia el 66% de los programas del nivel central que se ejecutan en su comuna, mientras que la Municipalidad de Santiago desarrolla con fondos propios un 26% de los servicios o prestaciones existentes en la comuna.



3.3. Aspectos críticos en el modelo actual de gestión de la oferta dirigida a los NNA y sus familias

Oferta comunal constituye un sistema de facto

La oferta orientada a los NNA y sus familias está compuesta por una gran cantidad de servicios y prestaciones, administrados por una diversidad de unidades administrativas. A pesar de esta diversidad y de tener características y niveles de especialización diferentes, las prestaciones están fuertemente vinculadas entre sí, constatándose que la oferta territorial funciona como un sistema de facto. La creación de nueva oferta, dependiendo de sus características, puede generar mayores demandas en la oferta ya existente o descongestionarla, dependiendo de su diseño. La incorporación de nuevas iniciativas, además, incorpora más actores a las redes de coordinación formales e informales. En ese sentido, se deben considerar las implicancias territoriales de incorporar nuevas prestaciones y cómo se coordinará su entrega.

La falta de estructura formal de este sistema de facto dificulta el aseguramiento del continuo de cuidado e impide un proceso de cuidado consistente, al no existir mecanismos formales que permitan ejercerlo y supervisarlos. En lo administrativo eleva los costos de transacción para la gestión y uso de las prestaciones. Las interacciones entre servicios y entre servicios y usuarios suelen ser lentas y complejas ya que implican gatillar coordinaciones que no siempre están contempladas o normadas.

Fraccionamiento de la oferta

La oferta dirigida a los NNA y sus familias está fuertemente fraccionada por la especificidad de los perfiles de casos que cada servicio o prestación atiende. La oferta programática, además de responder a la organización sectorial, tiende

a ser diseñada para atender perfiles muy específicos de NNA. El tener oferta tan específica hace que sea difícil responder adecuadamente a dos tipos de NNA: a) aquellos que presentan necesidades, sintomatología o vulneraciones que se ajusten a más de un perfil y b) aquellos que requieren atención, pero no se ajustan al perfil específico de los programas disponibles.

Existen casos de derivación múltiple donde el NNA y/o su familia se encuentran participando de varios servicios o prestaciones para atender el conjunto de sus necesidades. A pesar de que es pertinente la derivación a estos servicios, en estos casos la fragmentación de la oferta puede llevar a elevar el riesgo de sobre intervención, ya que se identifican múltiples derivaciones y/o derivaciones no pertinentes donde los programas que se encuentran actuando en paralelo suelen tocar temas similares con los usuarios, sin coordinación entre sí.

Los riesgos de sobre intervención aumentan por la exigencia que los diversos programas tienen de implementar un proceso de diagnóstico, intervención y cierre independientes entre sí, que no es compartido y que cada programa debe aplicar sin importar que otro programa ya lo haya aplicado.

Insuficiencia de cupos en oferta disponible a nivel local

A nivel territorial se distinguen dos conceptos importantes para hablar del acceso que tienen los usuarios a los servicios y prestaciones de la oferta comunal. La "cantidad de oferta" hace referencia al número de servicios o prestaciones que existen en el territorio, respecto de lo cual existe acuerdo en los entrevistados de que hay una buena cantidad y variedad (a pesar de que esta se encuentra fragmentada). Sin embargo, los "cupos disponibles" de la oferta hacen refe-



rencia al número de NNA que pueden participar en cada una de estas instancias, respecto de lo cual hay acuerdo entre los entrevistados de que la cantidad de cupos no alcanza para atender las necesidades de los NNA y sus familias en sus comunas.

Los actores entrevistados concuerdan en que la cantidad existente de cupos es insuficiente para abordar la demanda de los NNA, sobre todo en ciertos ámbitos, siendo la educación parvularia y la salud mental de NNA los más mencionados. La limitación de cupos repercute en la existencia de listas de espera que generan consecuencias sobre los NNA, siendo las más graves la posible cronificación de las vulneraciones, las intervenciones transitorias no pertinentes y la falta de adherencia a los programas. El fraccionamiento de la oferta dificulta el seguimiento de los cupos efectivos disponibles, ya que no existen registros unificados respecto de la oferta programática disponible a nivel territorial.

Existencia de enfoques, lenguajes y criterios dispares

La multiplicidad de actores y tipo de oferta hace difícil contar con enfoques, lenguaje y criterios compartidos, lo que agrava las consecuencias del fraccionamiento de la oferta. Formalmente, se identifican inconsistencias de enfoque, lenguaje y criterios en los diseños y orientaciones técnicas de los servicios y prestaciones de la oferta comunal. Informalmente, además, los funcionarios a cargo de los programas y servicios no siempre están alineados con los enfoques estipulados en las orientaciones técnicas formales.

Cada actor tiende a generar un lenguaje y aproximación propia, lo que incrementa los espacios para inconsistencias entre prestaciones. Existen programas y funcionarios con enfoques contra-

puestos sobre, por ejemplo, la pertinencia de que los menores visiten a familiares privados de libertad, sobre los beneficios de la lactancia materna, sobre los criterios de clasificación de las vulneraciones de derecho, entre otros. Existen además enfoques y conceptos clave que se repiten de forma recurrente, pero que no tienen una definición única y concreta. Algunos de estos son: enfoque de derechos, gestión de casos, alertas, tipos de vulneraciones de derechos. Si bien hay una tendencia a mencionar el uso del enfoque de derechos, muchos actores manifiestan que no hay coherencia en la bajada práctica de estos conceptos y sus implicancias.

Esta disparidad se evidencia también en los criterios de priorización de los casos, los que son diferentes entre actores, dificultando la atención de NNA que necesitan prestaciones entregadas por otra programa o institución. En un contexto de oferta fraccionada, la falta de enfoque, lenguaje y criterios comunes hace que sea especialmente difícil para los usuarios entender los diagnósticos que reciben o las acciones que se toman respecto a los casos en que se encuentran involucrados, lo que dificulta su acceso a prestaciones especializadas.

Falta de coordinación inter e intra sectores

La oferta territorial es responsabilidad de distintas entidades sectoriales, como las instituciones educativas, los centros de salud familiar, los hospitales, distintas direcciones municipales, entre otros. Se identifica un esfuerzo por asegurar que exista oferta disponible en todos estos sectores, sin embargo, aún no se logra que las instituciones y sus funcionarios trabajen de forma intersectorial, asegurando prestaciones integradas y comprensivas de cara al usuario.

A pesar de los esfuerzos locales, la falta de coordinación genera que los NNA y sus familias



deban asistir a una multiplicidad de servicios, organizaciones e instituciones para acceder a las prestaciones, en donde cada instancia solicita el llenado de formularios y el cumplimiento de requisitos, lo que complejiza y demora el acceso a las mismas. También dificulta el seguimiento y gestión de los casos y el intercambio de información, con lo que se incrementan los costos de transacción de la red.

Esta falta de coordinación se evidencia muchas veces al interior de un propio sector, siendo el caso más mencionado la falta de articulación entre instituciones educativas. Cuando un alumno se cambia de colegio, inclusive dentro de la misma comuna, el sistema no es capaz de darle seguimiento a los antecedentes perdiéndose información valiosa que permitiría identificar necesidades o alertas de vulneración.

Gestión de la oferta se basa en canales informales y contactos personales

La gestión de la oferta se basa, principalmente, en los contactos personales de los profesionales que trabajan en el territorio. Si bien existen personas específicas que con su liderazgo y habilidades personales logran otorgar eficiencia a los procesos, la poca efectividad de las actuales herramientas y protocolos formales que existen para gestionar la demanda en la oferta, hace que el acceso efectivo a las prestaciones dependa frecuentemente de los contactos que tenga el funcionario que recibe el caso en la instancia a la cual debe derivarlo.

En ese sentido existen redes de trabajo a nivel territorial que cumplen la función de ser un espacio de encuentro y acercamiento entre profesionales para poder establecer los contactos que luego movilizan las prestaciones. Estas redes son valoradas cuando existen y crean vínculos que mejoran la gestión de la oferta.

Sin embargo, dependen de las relaciones personales en un sector con alta rotación de personal, lo que se traduce en que la configuración y agilidad de las prestaciones e información es inequitativa y cambiante.

Estas gestiones son especialmente importantes para acceder a ofertas de corte más especializado, alas que se debe ingresar a través de derivaciones entre profesionales. En ese sentido es mucho más difícil para las familias acceder a oferta especializada (tratamientos, peritajes, etc) que a oferta de baja complejidad, como talleres o actividades recreativas.

Gestión de la oferta se encuentra altamente judicializada

Cuando los funcionarios encuentran dificultades para acceder a la oferta, el recurso que se utiliza es la judicialización de los casos. Si bien esto ocurre en mayor medida para los casos de vulneraciones más complejas, ocurre también cuando se requiere una oferta muy específica como salud mental o terapia psicopedagógica, por ejemplo, en niveles más preventivos. Los jueces funcionan como intermediarios de esta red informal de derivación, estableciendo, de facto, los mecanismos de priorización y asignación, que no siempre existen.

La judicialización extendida de los casos también afecta la relación que se establece con los usuarios, ya que se vuelve un mecanismo de negociación con los NNA y sus familias, moviendo el sistema en base al temor o a las órdenes del tribunal. Esta estrategia puede resultar efectiva al corto plazo, pero ha tenido y sigue teniendo efectos negativos sobre el ejercicio de los derechos de los NNA, como se ha reportado repetidas veces en la literatura.



3.4. Implicancias del diagnóstico para un modelo de gestión

Frente a estos aspectos críticos, los que son ampliamente reconocidos a nivel territorial, las instituciones que trabajan directamente con los NNA han desplegado dos estrategias principales para coordinar su accionar:

- a) Establecer en el nivel local un ente coordinador que desarrolle iniciativas dirigidas a articular las acciones de los diversos actores, públicos y privados, que en el nivel comunal brindan bienes, servicios y prestaciones dirigidas a los NNA y sus familias.
- b) Establecer instancias de coordinación o de trabajo en red entre los diversos actores que en el nivel local trabajan en el ámbito de la infancia y adolescencia.

Ambas estrategias han demostrado ser incapaces de lograr su objetivo de articulación y coordinación en el nivel local debido a cuatro factores principales:

a) Criterios de priorización diversos: cada institución, programa o actor del nivel local tiene su propio criterio de priorización de la complejidad y gravedad de un caso determinado, lo que dificulta la coordinación y articulación con los demás actores del nivel local. Al no compartir un mismo criterio de priorización se hace más difícil la coordinación y trabajo conjunto entre dos o más actores. Si para un servicio el caso es complejo y grave y para otro no es tan complejo ni grave, existe un desfase en las prioridades de atención que dificulta la articulación. Si los diversos actores compartieran un mismo criterio de priorización, se facilitaría el trabajo en conjunto, brindando la protección integral que

requiere el NNA cuyos derechos están en riesgo de vulneración o han sido vulnerados.

b) Procesos diversos e independientes: si bien la mayoría de las instituciones, programas y actores implementa un esquema similar de diagnóstico, plan, implementación y cierre para abordar cada caso, lo hace utilizando enfoques, criterios, instrumentos y metodologías diversas que dificultan la complementariedad y sinergia del trabajo de distintos actores con un mismo NNA o familia. En muchos casos, las orientaciones técnicas de determinados programas exigen realizar acciones puntuales de diagnóstico, planificación e intervención sin tomar en consideración las acciones similares desarrolladas por otros actores respecto del mismo NNA o su familia. En otros casos son las prácticas y procesos diseñados en función de la optimización de la gestión de cada actor y no de las necesidades integrales del NNA o la familia los que dificultan la articulación y trabajo conjunto. La existencia de un proceso común aplicado por los distintos actores que trabajan en el ámbito de la infancia y adolescencia facilitaría su articulación.

c) Inadecuada detección y gestión de riesgos de vulneración de derechos: la inexistencia de mecanismos y herramientas que permitan el intercambio oportuno de información y la referencia y contrarreferencia de los casos entre los distintos actores impide materializar la protección integral requerida por los NNA. La gestión se basa en canales informales y contactos personales que en algunos casos funcionan adecuadamente, pero que en muchos casos no funcionan o son poco sustentables, al existir alta rotación entre los profesionales involucrados.



d) Inadecuada o insuficiente asignación de dispositivos de acompañamiento familiar:

en algunos casos, la complejidad de la vulneración que afecta a un NNA y su familia o las capacidades que la familia tiene para brindar adecuadamente la protección que un NNA requiere, hace necesaria la existencia de dispositivos de acompañamiento de la familia que gestionen integralmente el caso. Algunos de los programas actuales cuentan con este tipo de dispositivos, pero estos son insuficientes y muchas veces son asignados exclusivamente en función de variables socioeconómicas y no a partir de una evaluación integral de la familia.



4. PROPUESTA DE UN SISTEMA LOCAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL

→ Más allá de la constitución formal de un Sistema Local los resultados de esta investigación resaltan la necesidad de crear un modelo de gestión de la oferta local que asegure tres aspectos claves antes mencionados: la rendición de cuentas, el continuo de cuidado y el proceso de cuidado común. A continuación se desarrolla el diseño de una propuesta de modelo de gestión que ha sido estructurada para funcionar tanto al alero de la existencia de un Sistema Local formal, como de poder ser aplicada inclusive a la oferta ya existente.

4.1. Antecedentes del Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Infancia

En Chile existen diversas propuestas legislativas vinculadas al establecimiento de un SPIDI. A pesar de la relevancia de la materia, muchos de los proyectos han experimentado demoras en su aprobación o reveses en el Congreso al no suscitar acuerdo suficiente. El proyecto de ley que establecía un Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez —que fue recientemente rechazado y requerirá su reformulación— definía que el Sistema estaría conformado por las *“políticas, instituciones y normas destinadas a velar por el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños”*.¹

El Plan de Acción por la Infancia vigente definía, además, que el SPIDI debiese contar con tres tipos de mecanismos a través de los cuales los NNA y sus familias podrán exigir el cumplimiento de sus derechos:

“i) los de orden legislativo, que corresponden a las leyes que consagran los derechos de acuerdo a los estándares de la CDN y los medios a través de los cuales estos serán garantizados;

ii) los de orden administrativo, conformados por las instituciones, políticas, planes, programas y servicios que permiten la concreción de dichos derechos, así como las instancias ante las cuales los NNA y sus familias pueden hacer exigible la realización de sus derechos, todas las cuales deben estar definidas por ley;

iii) los de orden judicial, que son utilizados cuando la concreción de sus derechos depende del pronunciamiento de un juez, el cual actúa una vez agotadas las instancias de orden administrativo o bien cuando estas no existen”.²

La Política Nacional y el Plan de Acción identifican, además que para garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA, se deben “disponer de tres tipos de medidas que se complementan entre sí:

“i) Medidas Universales: orientadas al cumplimiento de todos los derechos y para todos los NNA sin ningún tipo de discriminación.

ii) Medidas Reforzadas: destinadas a aquellas poblaciones de NNA que se encuentran en situación de desventaja, están excluidas o son víctimas de discriminación —como los NNA pertenecientes a pueblos indígenas, en situación migratoria, en situación de discapacidad, en situación de pobreza, diversos

¹ Artículo 1 Mensaje Proyecto de Ley que establece un Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez.

² Plan de Acción.



en su sexualidad, con medidas de protección, privados de libertad o en situación de emergencia, entre otros— y que tienen como propósito asegurar que estos grupos prioritarios accedan a sus derechos en igualdad de condiciones.

iii) Medidas Especializadas: las cuales se aplican solo en dos circunstancias: (a) cuando los NNA han sido víctimas de vulneraciones graves a sus derechos —por haber sufrido maltrato, violencia, abuso y/o explotación— y cuya finalidad es abordar y reparar de manera adecuada, oportuna y pertinente los daños que dichas vulneraciones hayan podido provocar en ellos, y (b) cuando los adolescentes entran en contacto con la ley penal, cuyo propósito es lograr su reinserción social y evitar la reincidencia”.

4.2. Ámbito de acción

El ámbito de acción del modelo de gestión propuesto a nivel local, se basa en el concepto **continuo de cuidado**. En ese sentido se entiende que la protección integral de los derechos de los NNA implica abordar acciones en el continuo que abarcan la promoción, prevención y protección. Son los contextos de los NNA y sus familias, sus trayectorias y efectos acumulados los que determinarán su ubicación en este continuo y las respuestas que el Sistema Local deba generar a las mismas.

El modelo de gestión propuesto es aplicable al continuo de promoción, prevención y protección. Sin embargo, en el caso de la promoción deben distinguirse las acciones, prestaciones, servicios e iniciativas desarrolladas en el ámbito individual o familiar de las aquellas desarrolladas en el ámbito comunitario.

El modelo de gestión propuesto es plenamente aplicable a la promoción a nivel individual o familiar, la que debe basarse fuertemente en el enfoque de curso de vida, continuando y expandiendo el trabajo del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo mediante la implementación de paquetes de intervenciones intersectoriales orientados a dar respuesta a las necesidades de desarrollo, aunando y potenciando entre sí intervenciones con un mismo propósito (Plan de Acción). Se debe poner especial énfasis en fortalecer las intervenciones dirigidas a la segunda ventana de oportunidad (de 10 a 14 años) y a la generación de capacidades en las familias para afrontar las crisis normativas y posibles sucesos vitales. Esto con el fin de desarrollar capacidades transversales en la población para transformar las crisis y sucesos en hitos de maduración con efectos positivos sobre los NNA y sus entornos.

Es fundamental que estas medidas promocionales a nivel individual se integren al modelo de gestión, ya que de esa manera se podrá asegurar contar con la información y coordinación necesaria para identificar cuándo un NNA o su grupo familiar requiere transitar desde medidas de promoción a aquellas de prevención o protección, según los cambios en sus circunstancias, contextos y trayectorias. Siguiendo el modelo de las medidas de promoción, en muchos casos se superponen con la prestación de servicios universales a los que todos los NNA deben tener derecho en el territorio.

En materia de promoción comunitaria, el modelo de gestión se aplica en la medida en que deben integrarse las estrategias de promoción coordinando las intervenciones, la información y los contenidos a nivel local para asegurar su consistencia de forma y fondo.



Para poder materializar lo anterior se necesita la participación de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que desarrollen, en el territorio, acciones de protección, promoción, prevención, restitución o reparación para el acceso, ejercicio y goce efectivo de los derechos del niño.

En consecuencia, para contar con un sistema efectivo deberían participar en el Sistema Local los siguientes actores:

1. Municipalidad: un actor clave del Sistema Local será el municipio (o agrupación de municipios), que ejecuta gran parte de los servicios y prestaciones dirigidos a los NNA y sus familias, como parte de su oferta propia o como ejecutor de programas diseñados por el nivel central e implementados vía convenios. Deberán participar en el Sistema Local los diversos programas que articulen los servicios y prestaciones dirigidos a los NNA y sus familias.

2. Establecimientos de salud y educación: estos establecimientos son estratégicos para el sistema ya que proveen servicios y prestaciones e interactúan en forma permanente con los NNA y sus familias. Deberán participar en el Sistema Local todos los establecimientos de salud y educación de la comuna sin importar si son de administración pública o privada.

3. Organismos del nivel regional: deberán participar en el Sistema Local todos los organismos públicos que ofrezcan directamente servicios y prestaciones a los NNA y sus familias en las comunas, así como aquellos entes que cumplen algún rol rector respecto de la oferta local.

4. Sociedad civil: podrán participar todas las instituciones de la sociedad civil que brinden, en la comuna, servicios y prestaciones a los NNA y sus familias. Será fundamental que participen aquellos que ejecutan programas con recursos públicos.

4.3. Principios de gestión del Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Niñez

Para efectos de materializar estos lineamientos conceptuales en el modo de gestión del Sistema Local, se han definido un conjunto de **principios de gestión** en base a los cuales se diseñó y estructuró el modelo de gestión del Sistema Local.

Participación protagónica de los NNA y sus padres en la resolución de sus necesidades

La autonomía progresiva de los NNA en el ejercicio de sus derechos y la responsabilidad preferente del padre y/o madre, o del adulto responsable, en el cuidado y protección de sus hijos, implica que el modelo de gestión del Sistema debe reconocer, promover y fortalecer la participación de los NNA y sus padres y/o madres, o adulto responsable, en la resolución de sus necesidades. Los NNA y sus familias deben participar de forma protagónica en todos los procesos y etapas del modelo de gestión, desde la identificación de necesidades, hasta la definición de las medidas a tomar y la evaluación del desempeño de las mismas. Para poder lograrlos las familias y NNA deberán contar con la información y soporte necesarios en todo momento.



Mínima intervención necesaria para que padres o responsables del cuidado del NNA desempeñen exitosamente sus responsabilidades parentales y/o de cuidado

La responsabilidad preferente de los padres y/o madres, o adulto responsable, en el cuidado y protección de los NNA a su cargo, conlleva también la responsabilidad del Sistema de proveer los servicios y prestaciones que ellos requieran para ejercer dicha responsabilidad, buscando respetar y potenciar las fortalezas y capacidades parentales y desplegando la mínima intervención necesaria para que los padres, madres y/o cuidadores ejerzan su responsabilidad. El Sistema Local debe evitar sobre intervenir a la familia e interferir con el rol que le corresponde al padre y/o madre, o adulto responsable, sino que debe contribuir con los padres a través de la menor intervención e interferencia que sea necesaria para generar los cambios positivos deseables en cada caso.³ No obstante, el Sistema Local debe brindar la protección que el NNA requiera cuando la crianza o cuidado de sus padres o adulto responsable ponga en riesgo el interés superior.

Una familia, un diagnóstico, un plan, un gestor

El principio de la mínima intervención necesaria exige, a las instituciones y programas que integran el Sistema Local, coordinarse internamente para brindar a los NNA y sus familias una protección integral que reduzca los costos de transacción y los impactos negativos. Por lo tanto, el Sistema debe articularse en torno a la familia integrando los servicios y prestaciones que se brinden a los integrantes específicos de la misma. Ello implica levantar un diagnóstico integral de la familia, elaborar un plan integrado de trabajo y, en los casos que corresponda, asignar un solo gestor que acompañe y articule la oferta en su beneficio.⁴

Gestión flexible y diseñada a la medida de cada familia

El Sistema Local debe estar centrado en las características y necesidades de los NNA y sus familias, por lo que debe adaptar su oferta programática para cada caso. Dependerá de las características, capacidades, necesidades y disposición de cada familia la forma de trabajo y de los componentes de la oferta que deberá utilizar el Sistema para garantizar la promoción, prevención y protección de los derechos de los NNA.

Oferta oportuna con enfoque familiar y transversal al curso de vida

El Sistema Local debe trabajar en la consolidación e incremento de su oferta fortaleciendo su sentido de oportunidad y pertinencia al curso de vida de los NNA. Se deberá intencionar en materia de promoción la provisión de servicios y prestaciones integradas que aborden tanto las ventanas de oportunidad como los sucesos críticos, respetando el fundamento de que la inversión en NNA tiene un sentido de pertinencia y oportunidad ineludible.

³ Este principio se basa en el enfoque Triple P que promueve como uno de sus ejes centrales de acción el principio de la suficiencia a través de proveer el mínimo y suficiente nivel de intervención que los padres necesitan para desarrollar exitosamente sus tareas parentales (Sanders y Prinz, 2008).

⁴ Este principio se basa en el Child and Youth Protection Services en Amsterdam (Wauters & Dinkgreve, 2016).



5. MODELO DE GESTIÓN DE UN SISTEMA LOCAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

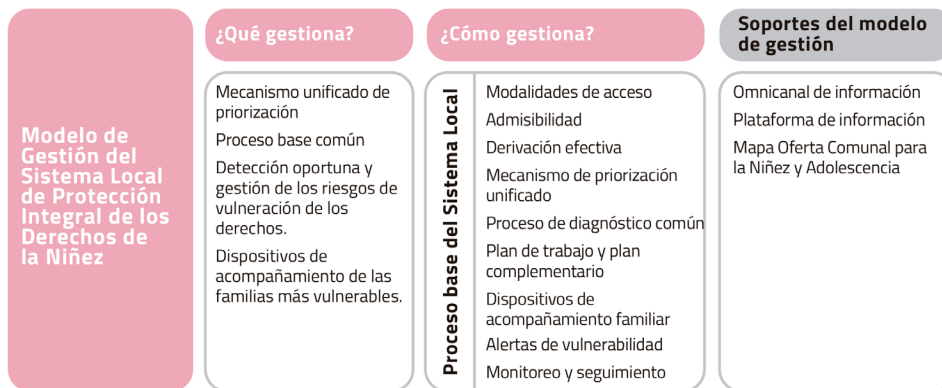
→ Reconociendo el derecho preferente de los padres y madres, o del adulto responsable, de brindar protección y cuidado a los NNA a su cargo, el modelo de gestión del Sistema Local debe articular a los actores relevantes del ámbito comunal, públicos y privados, para brindar los bienes, servicios y prestaciones requeridos para garantizar la protección integral de los derechos y el cuidado continuo de los NNA en cada comuna.

Por lo tanto, para articular el trabajo conjunto que diversos actores deben desarrollar a nivel comunal, el Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Niñez debe gestionar adecuadamente los siguientes componentes:

- a) Un mecanismo de priorización común utilizado por los distintos actores
- b) Un proceso de cuidado base común utilizado por los diversos actores
- c) Un sistema común de detección y gestión de los riesgos de vulneración de derechos
- d) Dispositivos de acompañamiento familiar para las familias que lo requieran

Este modelo de gestión requiere, además, de un ente articulador que garantice la implementación de estos cuatro componentes a nivel local.

Figura 6. Esquema general del modelo de gestión del Sistema Local de Protección Integral de los derechos de la Niñez



Fuente: Elaboración propia.



El modelo de gestión del Sistema Local requiere de un proceso de cuidado base que comparta y aplique los distintos actores que forman parte del Sistema y que les permita coordinar, integrar y gestionar conjuntamente sus acciones en función de las necesidades particulares de los NNA y sus familias.

Este proceso de cuidado se estructurará en base a distintas funciones que se muestran resumidamente en el Diagrama xx y que se detallan posteriormente.

Figura 7. Funciones del Proceso Base del Modelo de Gestión del Sistema Local

	Componente	Descripción
Proceso base	Modalidades de acceso	Gestión de diversas modalidades de acceso a la oferta: demanda espontánea, derivación y búsqueda.
	Admisibilidad	Evaluación de la pertinencia de la solicitud o caso.
	Derivación efectiva	Mecanismo de transferencia asistida de una solicitud o caso al servicio o prestación pertinente.
	Mecanismo de priorización unificado	Priorización común del Sistema Local para focalizar la oferta de servicios y prestaciones.
	Proceso de diagnóstico común	Utilización de instrumento diagnóstico común y elaboración de diagnósticos complementarios que eviten sobre diagnóstico del NNA y su familia.
	Plan de trabajo y plan complementario	Integración de planes de trabajo con un mismo NNA y/o su familia.
	Dispositivos de acompañamiento familiar	Modalidades de acompañamiento a familias que por su situación de vulnerabilidad requieran de un apoyo y asistencia adicional.
	Alertas de vulnerabilidad	Mecanismo para detección oportuna y gestión de riesgos de vulneración de derechos de los NNA.
	Monitoreo y seguimiento	Evaluación durante y post servicio o prestación del proceso en desarrollo, de los resultados obtenidos y de la situación del NNA y su familia

Fuente: Elaboración propia.



Modalidades de acceso

El Sistema Local deberá gestionar distintas modalidades de acceso de los NNA y sus familias a los servicios y prestaciones dirigidos hacia ellos, por lo que el proceso base deberá reconocer las diversas modalidades de acceso.

En primer lugar, deberán facilitarse la modalidad de acceso directo de los NNA y sus familias a la oferta del Sistema Local. Esto implicará disponer de canales de información adecuados para que las familias conozcan la oferta disponible y puedan identificar las prestaciones y servicios que les permitan abordar sus necesidades y que estén disponibles para ellos.

El Sistema Local deberá establecer canales de atención adecuados a los distintos perfiles de las familias que garanticen la igualdad de acceso y reduzcan los costos de transacción para acceder a la oferta disponible.

Con este fin el Sistema Local deberá fomentar, en el mediano plazo, la integración de servicios y prestaciones en un mismo canal de atención, de manera de facilitar el acceso simultáneo a distintas ofertas disponibles. En este sentido, el esfuerzo que está desarrollando el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) para establecer una Ventanilla Única Municipal que integre diversos servicios sociales que se prestan a nivel local, puede constituir una estrategia efectiva para mejorar la accesibilidad de las familias a la oferta sectorial.

Por otra parte, el modelo de gestión debe considerar el acceso a la oferta mediante la derivación de un caso entre distintas instituciones o programas del Sistema Local. El mecanismo de derivación deberá garantizar el adecuado tránsito de un caso al interior del sistema, como se analizará más adelante.

Finalmente, el Sistema Local mantendrá la modalidad de búsqueda en parte de sus programas, cuyos encargados proactivamente tomarán contacto con las familias para invitarlas a participar en base a sus propios mecanismos de focalización.

Admisibilidad

El proceso base deberá incluir una fase inicial de admisibilidad en la cual la institución o programa evaluará la pertinencia del caso o solicitud en función de sus correspondientes orientaciones técnicas y focalización programática. Para facilitar esta etapa, el Sistema Local deberá contar con una plataforma de información común que permita a los actores obtener la información necesaria del NNA y/o familia para evaluar su admisibilidad. La plataforma de información deberá establecer diferentes niveles de acceso a la información a los distintos usuarios y garantizar la confidencialidad de la información de los NNA y sus familias.

Derivación efectiva

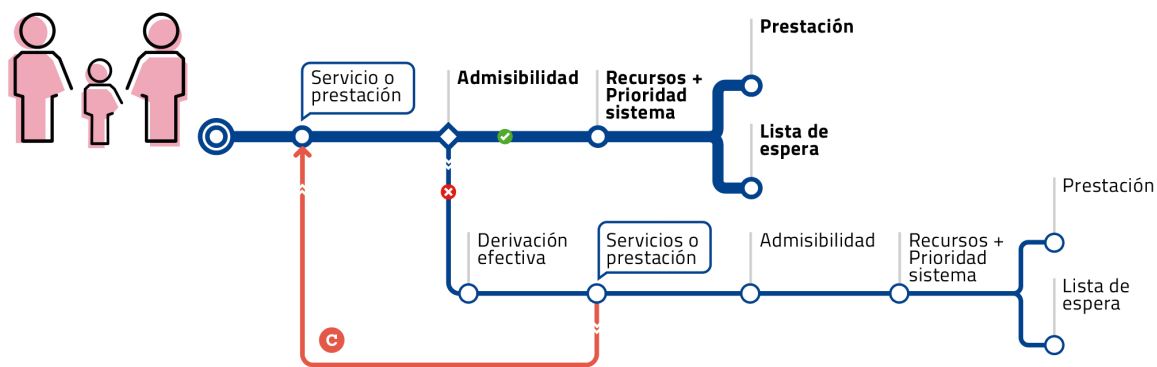
El mecanismo de derivación efectiva busca facilitar el acceso de los NNA y sus familias a la oferta que requieren, brindándoles asistencia en la navegación entre los distintos oferentes del Sistema Local.

Este mecanismo se basa en el principio de que toda institución o programa que sea contactado por un NNA o una familia, y que no tenga dentro de su oferta el servicio o prestación requerido, debe facilitar y asistir al NNA o familia para que pueda acceder a la oferta que necesite y que sea provista por otra entidad del Sistema Local. Este mecanismo también se aplicará en el caso que una institución o programa proactivamente requiera que otra entidad del Sistema Local brinde un servicio o prestación a un NNA o familia específica.



En el Flujograma 1 se muestra el proceso que deberán utilizar las distintas instituciones y programas del Sistema Local para prestar una derivación efectiva al NNA o la familia.

Flujograma 1. Proceso de derivación efectiva



Fuente: Elaboración propia.

Si un NNA o una familia contacta a un oferente de servicios o prestaciones del Sistema Local, este deberá evaluar la admisibilidad del caso. Si evalúa que la solicitud o caso no es pertinente para su oferta, deberá realizar su derivación efectiva a otro servicio o prestación del Sistema Local.

La derivación efectiva deberá comprender el desarrollo de las siguientes acciones:

- La institución derivadora deberá identificar, en una plataforma de información, los servicios o prestaciones existentes para abordar la solicitud o caso y examinar la disponibilidad de cupos que dicha oferta posee para atender las necesidades del NNA y/o familia.
- Se deberá informar al NNA y/o la familia, según corresponda, la o las alternativas de servicios o prestaciones disponibles en el Sistema Local, considerando los requisitos de acceso o criterios de exclusión, de manera que ellos puedan decidir la o las alternativas que estimen mejor respondan a sus necesidades.
- En el caso que exista una oferta disponible elegida por el NNA y/o la familia, la institución derivadora tomará contacto con la institución o programa que otorgue el servicio o prestación previamente seleccionado. El contacto tendrá por objeto lograr el agendamiento de una hora en la cual la institución derivada puede atender al NNA o familia, en



conformidad a la disponibilidad manifestada por el NNA o la familia.

- La institución derivadora comunicará al NNA y/o la familia la hora agendada.
- La institución derivada deberá atender al NNA y/o la familia y evaluar la admisibilidad de la solicitud o el caso.
- Si la solicitud o caso es admisible, se evaluará el otorgamiento de la prestación en función de la prioridad que el NNA tenga en el Sistema Local. Dependiendo de esta prioridad, se ingresará el caso o solicitud para otorgar la prestación de forma inmediata o se ingresará en la lista de espera de la institución derivada.
- En el caso que la solicitud o caso no sea pertinente, la institución derivada deberá realizar la derivación efectiva de esta a otra oferta disponible del Sistema Local.
- Cualquiera sea la resolución de la derivación efectiva, la institución derivada deberá informar del resultado final a la institución derivadora y registrarlo en la plataforma de información. Los profesionales asignados a los casos en ambas instituciones son los responsables de dar seguimiento para el cumplimiento de este proceso.

Para que estas acciones se realicen de manera efectiva, es necesario que los actores del Sistema Local acuerden cuáles serán los tiempos de respuesta adecuados ante una derivación y la información mínima requerida para la contactabilidad de quien deriva y de los casos (Global Child Protection Working Group, 2014). Además, es necesario que exista un catastro actualizado de la oferta disponible en el

Sistema Local para los NNA y/o las familias el que deberá quedar consignado en un Mapa de Oferta Comunal.

Mecanismo de priorización unificado

El modelo de gestión del Sistema Local requiere contar con un mecanismo unificado de priorización que permita a sus distintos actores compartir y utilizar los mismos criterios para focalizar sus recursos.

Para un adecuado funcionamiento del modelo gestión del Sistema Local, es necesario contar con criterios unificados de priorización del mismo. La unificación de criterios contribuye a la efectiva derivación de los casos y una articulación integral de la oferta en base a criterios de priorización compartidos. El funcionamiento de los criterios seleccionados debe estar en constante supervisión para evaluar los ajustes que sean necesarios para reflejar los problemas que enfrentan los NNA en el territorio.

El mecanismo de priorización única debe ser consensuado y validado por los actores del Sistema Local y debe, al menos, incorporar los siguientes cuatro elementos:

I. Factores de riesgo del NNA, su familia y el contexto territorial en el que viven.

II. Alertas de vulnerabilidad: las que permiten incorporar en la priorización la detección de riesgos de vulneración de derechos realizadas por los distintos actores del Sistema Local. Se deben incorporar en la priorización la cantidad de alertas y el tipo de alertas activadas respecto de un mismo NNA y/o familia.

III. Lista de espera: deben incorporarse en la priorización los casos que se encuentren en lista de espera de manera de evaluar las



situaciones en que un NNA se encuentre esperando por varios servicios o prestaciones sin que haya accedido a las prestaciones que requiere, lo que puede incrementar el nivel de riesgo de vulneración de sus derechos.

IV. Prioridad de NNA sujetos de atención del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez.

La incorporación de estos cuatro elementos en el mecanismo unificado de priorización del Sistema Local permitirá incorporar la evolución de los riesgos de vulneración de los NNA en la focalización de la oferta fortaleciendo la capacidad de detección y respuesta del Sistema Local.

Proceso de diagnóstico común

El proceso de diagnóstico es un método de recolección de información y análisis cuyo fin es identificar las necesidades y fortalezas del NNA y/o su familia en distintas áreas (Keep Children Safe, 2013).

Uno de los mayores desafíos del modelo de gestión del Sistema Local es la generación de un sistema de evaluación o diagnóstico confiable, válido y multi-dimensional, que permita reflejar la complejidad de la situación que se pretende trabajar integrando diversas fuentes de información (Matus, 2007). Esto dado que el modelo de gestión demanda el trabajo de un

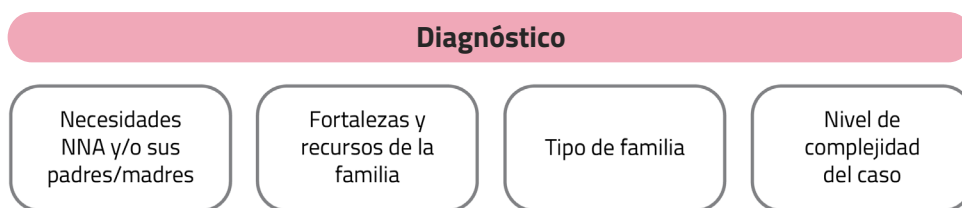
equipo multidisciplinario, habitualmente integrando instituciones judiciales, organizaciones sociales, educación y salud, entre otros (Valencia & Gómez, 2010)

Para dar respuesta a ese desafío es necesario que el modelo de gestión considere un proceso de **diagnóstico común**, en base a la utilización de un instrumento diagnóstico base, de manera de reducir los riesgos de sobre intervención del NNA y/o la familia. Este proceso permitirá identificar la gama de necesidades del NNA y las que son más urgentes (Keep Children Safe, 2013) y guiar el proceso de planificación, definición e implementación de un plan de trabajo para abordar esas necesidades.

El proceso de diagnóstico común, debe cumplir cuatro funciones (diagrama 6):

- (i) identificar las áreas de necesidad del NNA y/o su familia,
- (ii) identificar las fortalezas y recursos de la familia que pueden ser movilizados para ayudarla,
- (iii) determinar el tipo de familia, y
- (iv) determinar el nivel de complejidad del caso.

Figura 8. Funciones del diagnóstico



Fuente: Elaboración propia.



El instrumento de diagnóstico común del Sistema Local debe considerar los siguientes requerimientos:

1. Requerir **un mínimo de entrenamiento** para usarse; ser flexible en cuanto a su forma de aplicación y necesitar poco tiempo administrativo para el procesamiento de los resultados. Debe además poder detectar cambios pequeños en el funcionamiento familiar (Global Child Protection Working Group, 2014).
2. Establecer **tiempos adecuados** para el proceso de diagnóstico. Para esto, los servicios o prestaciones a nivel local deben acordar procesos y tiempos comunes para responder de forma oportuna a cada caso y situación.
3. Explicar claramente los **alcances del instrumento** al NNA y/o a sus padres/madres para maximizar la comprensión, la recolección de información y explicar los beneficios asociados (National Association of Social Workers, 2013).
4. Captar de forma **integral** la situación en la que se encuentra el NNA y/o su familia, permitiendo ponderar las fortalezas y necesidades en las diversas dimensiones (Global Child Protection Working Group, 2014; Valencia & Gómez, 2010).
5. Ser usado como **punto de partida** para el desarrollo y refinamiento de un plan de trabajo individualizado y familiar que sea integral.

Considerarse como una **instancia de primer contacto** entre el servicio o prestación con los usuarios, para aclarar información y expectativas (UNICEF, 2016). En ese mismo sentido, se

debe aprovechar la instancia y la experiencia del responsable del caso para aumentar la adherencia al servicio o prestación, entendiendo las necesidades del NNA y/o su familia.

En caso de contar con un diagnóstico previo se procederá a realizar un **diagnóstico complementario**, teniendo como base la información recopilada por quienes diagnosticaron anteriormente. Este tipo de diagnóstico deberá enfocarse en la información faltante que resulte clave y necesaria para entregar el servicio o prestación específico que el NNA y/o su familia está solicitando. El diagnóstico deberá pesquisar las necesidades del NNA y su familia en base a riesgos detectados, y deberá complementarse con la comprobación que la familia esté accediendo a los servicios a los que tiene derecho en base a sus características y necesidades.

El proceso de diagnóstico opera bajo la perspectiva de que todas las familias, sin importar su condición, potencialmente pueden necesitar apoyo en algún momento del ciclo de vida del NNA y el diagnóstico debe pensarse más allá de la seguridad y el riesgo del NNA e incluir a toda la familia y la comunidad, considerando que la red familiar es un recurso importante para el servicio o prestación que se entregue (USAID, 2014). El diagnóstico que se realice, independiente del instrumento que se aplique, deberá contemplar la participación tanto del NNA como de su padre, madre y/o adulto responsable. En vista de que determinar el nivel de participación adecuado de los NNA según su desarrollo es una tarea compleja, esta deberá tener orientaciones claras para las cuales UNICEF puede generar recomendaciones complementarias.

Por otro lado, es recomendable, dentro de las posibilidades y recursos de cada institución, que los diagnósticos sean realizados a través



de visitas domiciliarias ya que construyen relaciones positivas entre el servicio o prestación y el NNA y/o su familia. Otros beneficios de esta estrategia es la conexión que logra el responsable del caso con los miembros de la familia, reducir las barreras comunes para acceder a los servicios o prestaciones (distancias geográficas, transporte y falta de tiempo), identificar preventivamente necesidades antes de que se transformen en vulneraciones y promover el desarrollo de hábitos a través de técnicas positivas con los padres/madres del NNA (USAID, 2014).

Si en el proceso diagnóstico, se evalúa que la familia requeriría contar con un dispositivo de acompañamiento familiar, será la propia institución o programa el que ofrecerá a la familia participar en este tipo de acompañamiento como parte del servicio que se le prestará.

Una vez realizado el diagnóstico, el responsable del caso deberá registrar sus conclusiones en la plataforma de información, respetando las normas de confidencialidad. Los distintos actores a nivel local deberán tener acceso a la información que sea estrictamente necesaria para gestionar su oferta y se deberán resguardar siempre los derechos a la privacidad de los NNA.

Plan de trabajo y plan complementario

El plan de trabajo debe basarse en el diagnóstico y levantamiento de necesidades del NNA y/o su familia, los que permitirán definir la estrategia de acción. Se deberán identificar las acciones que pueden ser abordadas por el servicio que lo está elaborando y aquellas que deben ser abordadas por otros servicios (generando la correspondiente derivación efectiva). Se deberá además identificar las dimensiones que requieren un abordaje simultáneo e integral.

Para la construcción del plan de trabajo, la institución o programa debe chequear en la plataforma de información si el NNA y/o la familia cuenta con un plan de trabajo vigente elaborado por otra prestación o servicio.

En caso de no contar con un plan de trabajo, se deberá diseñar una estrategia a partir de los objetivos planteados en conjunto con el NNA y/o la familia, considerando al menos los siguientes ítems:

- Definición de objetivos alcanzables y realistas en conjunto con la familia respecto a la prestación o servicio definido.
- Identificación clara de las necesidades del NNA y/o su familia y priorización de estas.
- Identificación de la oferta pertinente para el abordaje de estas necesidades que esté disponible en el territorio.
- Mecanismo de monitoreo de la situación del NNA y/o la familia en base a las prestaciones entregadas.
- Estrategia con acciones de corto y mediano plazo para dar respuesta a las necesidades identificadas de la familia, identificando qué se hará, quién lo hará y cuándo se hará.
- Un listado de las prestaciones o servicios complementarios que sean necesarios para mejorar la situación en la que se encuentra el NNA y/o su familia.
- Estrategia de seguimiento de derivaciones efectivas realizadas.

El NNA y/o su familia deben ser partícipes en el desarrollo del plan de trabajo, a través de ins-



tancias adecuadas para integrarlos (reuniones de planificación, entrevistas, estrategias de ludificación, etc.).

Una vez consensuado el plan de trabajo, el responsable del caso junto con el NNA y/o la familia deberán firmar el documento como un hito de compromiso con lo establecido y entregar una copia al NNA y/o su familia que sea entendible para ellos. Finalmente, el plan de trabajo consensuado deberá ser registrado en la plataforma de información, siguiendo los criterios y normas de confidencialidad definidos por el Sistema Local.

Elaboración de planes complementarios

En caso de que exista otra institución o programa trabajando con el NNA y/o su familia y ya exista un plan de trabajo previo, se deberá elaborar un plan complementario que integre las nuevas acciones en el marco del plan de trabajo original.

En el caso de que el servicio o prestación sean con foco individual, los distintos servicios o prestaciones deberán trabajar en conjunto bajo la lógica de una coordinación horizontal.

Tal como en la construcción de un plan de trabajo, en el caso del plan complementario se deberán establecer acciones a corto y mediano plazo mencionando quién será el responsable de las acciones, cuándo se harán y cómo. También se incluirá la participación del NNA y/o su familia en la construcción del plan de trabajo complementario.

Durante la elaboración del plan complementario se podrán identificar nuevas necesidades que deberán ser derivadas a la oferta pertinente. Esta derivación se debe realizar con el conocimiento y aprobación del NNA y/o su

familia y será efectuada mediante el proceso de derivación efectiva.

En los casos en que la familia cuente con un dispositivo de apoyo familiar, será este el responsable de asegurar la integración entre el plan original y el plan complementario.

Dispositivos de acompañamiento familiar

El modelo de gestión del Sistema Local debe contemplar modalidades de acompañamiento familiar a los NNA y sus familias que por sus características y/o la complejidad de las situaciones que les afectan requieran de un apoyo y asistencia adicional.

El modelo de gestión debe reconocer los recursos y capacidades que tengan las familias para abordar las situaciones de vulnerabilidad y riesgos que enfrenta. Muchas familias pueden resolver en forma autónoma este tipo de situaciones, mientras otras requieren contar con un acompañamiento para ello.

El modelo de gestión contempla un mecanismo para detectar los casos en que se requiera de este tipo de dispositivos basado en la aplicación conjunta de tres criterios principales:

- i) Las situaciones de desventaja, exclusión o discriminación en que se encuentren los NNA
- ii) Los tipos o características de las familias del NNA.
- iii) La complejidad de los riesgos de vulneración que afecten al NNA y su familia.

El acompañamiento familiar se entiende como un proceso de trabajo colaborativo liderado por un profesional que trabaja en conjunto con



el NNA y la familia la resolución de las necesidades que han sido identificadas.

Este acompañamiento puede implicar un trabajo de menor o mayor intensidad con el NNA y la familia tanto en términos de cantidad de tiempo presencial o asistencia, como de amplitud de necesidades o riesgos que se abordan. En el caso del acompañamiento de mayor intensidad también se podrán incorporar elementos de trabajo terapéutico con el NNA y la familia con fines de contención familiar, reforzamiento de habilidades, orientación u otros. El acompañamiento deberá velar porque se pueda cumplir el continuo y el proceso de cuidado respecto de los NNA en esa familia.

El acompañamiento familiar debe considerar al menos el desarrollo de las siguientes actividades:

- Evaluación diagnóstica del NNA y/o su familia con foco en las prioridades, fortalezas y necesidades, identificando necesidades individuales y familiares.
- Desarrollo del plan de trabajo en conjunto con el NNA y su familia.
- Monitoreo periódico de la implementación del plan de trabajo acordado.
- Acompañamiento periódico al NNA y/o su familia a través de visitas domiciliarias o reuniones presenciales.
- Articulación de la oferta complementaria de servicios y prestaciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del plan de trabajo, a través del mecanismo de derivación efectiva.
- Coordinación con los responsables de los servicios y prestaciones que se estén brindando al NNA y/o la familia con el fin de asegurar un trabajo integral y sistémico de las necesidades detectadas.
- Incentivar la adherencia a los servicios o prestaciones en las que se encuentre participando el NNA y/o la familia.
- Registrar información regularmente respecto al proceso del NNA y/o su familia en la plataforma de información.
- Evaluar, junto con el NNA y/o su familia, el plan y los objetivos establecidos para ajustarlos si es necesario.

Alertas de vulnerabilidad

El Sistema Local tendrá la responsabilidad de contribuir a detectar oportunamente los riesgos de vulneración de los derechos de los NNA y ofrecer a sus familias la asistencia necesaria para eliminar y/o mitigar esos riesgos.

El modelo de gestión contempla un mecanismo para facilitar la detección y gestión de riesgos de vulneración de derechos mediante la activación y gestión de alertas de vulnerabilidad. Los riesgos de vulneración y vulneraciones leves deberían ser definidos y descritos por la Subsecretaría de la Niñez y ser de conocimiento y uso de todos los actores del Sistema Local.

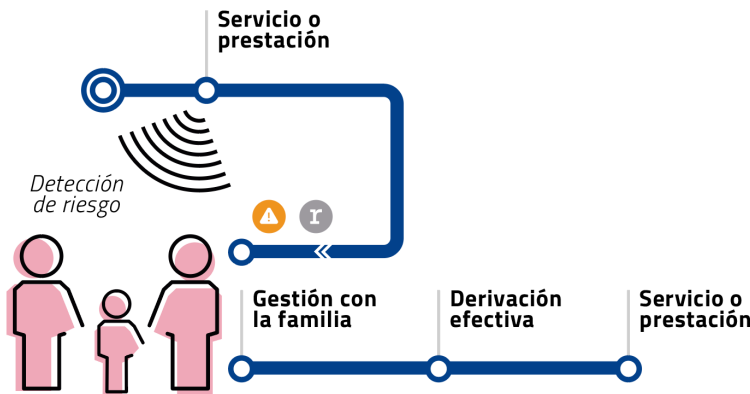
Cualquier institución o programa que esté brindando un servicio o prestación al NNA o la familia, deberá activar una alerta de vulnerabilidad en la plataforma de información cuando detecte uno o más riesgos de vulneración de derechos o vulneraciones leves de derechos de un NNA.



La alerta o alertas activadas deberán ser puestas en conocimiento del padre y/o madre del NNA por la institución o programa que la haya activado. Junto con esta información se deberá informar al padre y/o madre de las alternativas de servicios o prestaciones disponibles en el Sistema Local que sean pertinentes para reducir o eliminar los riesgos detectados. Se debe

incentivar al padre, madre y/o adulto responsable a gestionar la resolución de las alertas activadas y se le ofrecerá facilitar el contacto con las entidades que presten los servicios o prestaciones que se requieran. Si el padre y/o madre acepta, se utilizará el mecanismo de derivación efectiva para facilitar el acceso a la oferta requerida.

Flujograma 2 Gestión de alertas de vulnerabilidad



Fuente: Elaboración propia.

Si el padre y/o madre no acepta la derivación efectiva se dejará registro de dicha situación en la plataforma de información. Si el NNA y su familia cuentan con un DAF vigente, la institución o programa que active la alerta deberá informar esta activación al acompañante de la familia y coordinar la derivación efectiva hacia la o las ofertas que se requieran.

Gestión de alertas múltiples

El mecanismo de alertas de vulnerabilidad deberá incluir un dispositivo de detección de alertas simultáneas o múltiples respecto de un mismo NNA y/o su familia, de manera de prevenir el agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad.

La plataforma de información en la cual se registran las alertas deberá incorporar un algoritmo que permita detectar los casos en que se activen alertas simultáneas por parte de distintas instituciones o programas, alertas sucesivas en un rango de tiempo determinado o combinaciones de alertas de mayor gravedad respecto de un mismo NNA y/o familia.

En estos casos la plataforma de información activará una advertencia. Si se trata de una familia que cuenta con un dispositivo de acompañamiento familiar, será este dispositivo el que deberá evaluar con la familia las alertas activadas y las acciones necesarias de implementar. Si no exis-



te un dispositivo de acompañamiento familiar, corresponderá al responsable municipal evaluar con la familia las alertas activadas y acordar las acciones que deberán implementarse.

En el caso que las acciones u omisiones de los padres y/o madres, en relación a los riesgos detectados, generen una privación o limitación de los derechos de los NNA, los actores del Sistema podrán solicitar las medidas de protección especializada

Monitoreo y seguimiento monitoreo

El monitoreo es la actividad que ocurre durante la ejecución del plan de trabajo, a través de la cual se evalúa el progreso del caso familiar o individual según corresponda, en relación a los objetivos definidos en el plan y el diagnóstico realizado.

Su finalidad es verificar que el individuo y/o familia están recibiendo la prestación o el servicio de acuerdo a su necesidad; evaluar la condición de los individuos y la familia durante la prestación; y evaluar la progresión de los objetivos planteados en el plan de trabajo.

Este monitoreo se inicia cuando se comienza a entregar la prestación y siempre cuenta con la participación del NNA y/o la familia. La periodicidad con que se realiza el monitoreo varía en cada caso, pero debe estar relacionada con la complejidad del caso y el tipo de familia con la que se está trabajando. Generalmente los casos más complejos requerirán de un monitoreo de mayor intensidad (Jackson, Wernham, & ChildHope, 2005; National Association of Social Workers, 2013; Jones, 2014; Development Links Consult, 2016).

En la literatura revisada, las actividades y acciones que se desarrollan como parte del monitoreo toman diferentes nomenclaturas. Estas

pueden sintetizarse en dos formas principales de monitoreo:

- **Chequeo:** Consiste en la revisión periódica respecto de si el NNA y/o su familia están recibiendo los servicios y el soporte adecuado y si han existido contratiempos. Además, busca chequear la situación del NNA y/o la familia, identificando si han ocurrido cambios en las circunstancias individuales o familiares (Global Child Protection Working Group, 2014). Dependiendo de la intensidad y complejidad del plan de intervención, estas acciones de monitoreo se realizan con mayor o menor periodicidad y mediante diferentes modalidades, ya sea visitas, llamados, reuniones con el NNA y/o la familia. Es importante tener en cuenta que durante las acciones de seguimiento se considere contar con la participación activa de la familia (Global Child Protection Working Group, 2014; Development Links Consult, 2016).
- **Revisión de casos / Conferencia de casos:** El objetivo de estas revisiones o conferencias es discutir las necesidades del NNA y/o la familia y cómo responder a ellas de manera coordinada. Es una forma de revisar el progreso de la situación del NNA y la familia más profunda que el "follow-up". Esta actividad consiste en reuniones periódicas que se establecen de manera regular entre el responsable del caso (ya sea del individuo o de la familia) y los responsables de las otras ofertas o servicios que se encuentren trabajando con la familia o el NNA. Estas conferencias se realizan con menor frecuencia que las acciones de "follow-up" y no cuentan con la participación familiar, a no ser que se determine como necesario y de manera excepcional (Global Child Protection Working Group, 2014). La revisión de



casos permite encontrar soluciones a casos complejos, permite reflexión y aprendizaje a partir de la práctica, y la identificación de necesidades de los profesionales. Además se presentan como un soporte emocional y práctica de autocuidado continuo para los profesionales, al generar capacidades analíticas y resolutivas ante los casos (Global Child Protection Working Group, 2014).

Egreso y seguimiento

Antes de realizar el egreso, se efectúa una evaluación donde se determina si el servicio o prestación cumplió con el o los objetivos propuestos. Esta evaluación debe ser realizada con la participación activa de la familia y/o NNA. El resultado de la evaluación puede ser insatisfactorio en el sentido de que la familia o el NNA necesiten más tiempo de participación de los servicios o prestaciones, ante lo que se establece una prórroga del plan de trabajo que ya se estaba implementando. También puede ocurrir que se deba modificar el plan porque las necesidades cambian o se detecta una nueva alerta de vulnerabilidad, ante lo que se realiza un reingreso en la misma oferta y se modifica el plan. Si la misma oferta no puede solucionar las nuevas necesidades u alerta de la familia y/o NNA, se deriva al individuo o familia a otra oferta que se ajuste de mejor manera a las alertas o necesidades identificadas en la evaluación, y se registra la información en la plataforma de información.

Cuando en la evaluación se determina que la familia y/o el individuo han alcanzado los objetivos propuestos por la oferta, se realiza el egreso. Posterior al egreso se debe realizar un seguimiento del caso y verificar que la situación post egreso se mantiene sin el surgimiento de nuevos riesgos de vulneración. Cada institución o programa debe definir el plazo dentro del cual debiera realizarse el seguimiento del caso, el

que no debiera ser mayor a los 6 meses desde la fecha de egreso.

Al igual que en la evaluación, si durante el proceso de seguimiento se detectan alertas de vulnerabilidad por el surgimiento de nuevas necesidades o cambios en la situación, se puede realizar un reingreso en caso de que la propia oferta pueda resolver las alertas, o se debe derivar a la familia y/o individuo a la oferta correspondiente. El egreso y seguimiento debe registrarse en la plataforma de información.

Cierre

Una vez concluido el proceso de seguimiento debe registrarse como cierre del caso, información que queda disponible para el uso posterior de la misma oferta y del Sistema (Development Links Consult, 2016).

En situaciones específicas, puede ocurrir que sin haber concluido el plan de trabajo ni los objetivos, se cierre el caso. Esto ocurre en situaciones excepcionales que impiden continuar el trabajo con la familia y/o NNA, como pueden ser la no adherencia, el cambio de domicilio fuera del ámbito territorial de la oferta, la mayoría de edad del NNA o algún cambio de situación que hace perder la admisibilidad a la oferta (Global Child Protection Working Group, 2014).

En el caso de cambio de domicilio conocido, la OLN deberá tomar contacto con su símil en la nueva dirección; en caso de cumplimiento de la mayoría de edad se deberá intencionar la derivación a los programas disponibles que resulten atingentes a sus necesidades.



6. PROCESO DE CUIDADO BASE DEL SISTEMA LOCAL

→ Cada oferta de servicios y prestaciones dirigida a los NNA y sus familias, desarrollada por instituciones públicas del nivel central, regional o local o por instituciones de la sociedad civil, se estructurará en base a diversos procesos y metodologías. Para efectos de constituir un sistema integral de protección es necesario que los diversos programas e iniciativas compartan la estructura de un proceso base a partir de la cual adecuen los procesos propios que correspondan a las características de su oferta programática.

En esta sección se presenta la estructura del proceso base de gestión de los diversos servicios y prestaciones del Sistema Local.

Para estos efectos se categorizará la oferta en tres grupos:

i. Servicios o prestaciones transaccionales: corresponden a la oferta que entrega beneficios tangibles a los NNA y sus familias, tales como transferencias monetarias o bienes materiales, o que comprende la realización de trámites necesarios para acceder a otras ofertas, tales como el Registro Social de Hogares o la emisión de certificados.

ii. Servicios o prestaciones relacionales con foco individual: corresponde a la oferta sectorial dirigida preferentemente a uno o más individuos de la familia y que se basan en el establecimiento de una relación interpersonal entre el oferente y el usuario. Ejemplos de este tipo de servicios o prestaciones son la educación, los controles o tratamientos de salud y las intervenciones terapéuticas.

iii. Servicios o prestaciones relacionales con dispositivos de acompañamiento familiar: corresponde a la oferta sectorial que incorpora una mirada integral de las diversas necesidades de la familia y que contempla no solo el otorgamiento de una prestación, sino que también el acompañamiento de la familia y la articulación de la oferta que esta requiere para resolver las situaciones de vulnerabilidad que le afecta. Ejemplos de este tipo de programas son Seguridades y Oportunidades y Lazos MST.

a) Proceso base de servicios o prestaciones transaccionales

En estos casos, el acceso del NNA o la familia al servicio o prestación puede ocurrir por demanda espontánea de ellos o como resultado de la derivación desde otra institución o programa del Sistema Local. El servicio o prestación contactada realizará, en primer lugar, la admisibilidad del caso, etapa en la cual evaluará la pertinencia de la solicitud o caso en función a sus orientaciones técnicas, focalización y foco programático.

Si la solicitud o caso no es pertinente y no puede ser abordado por la institución o programa contactado, este será responsable de realizar una derivación efectiva de la solicitud o caso a la institución o programa que brinde la oferta pertinente y tenga disponibilidad.

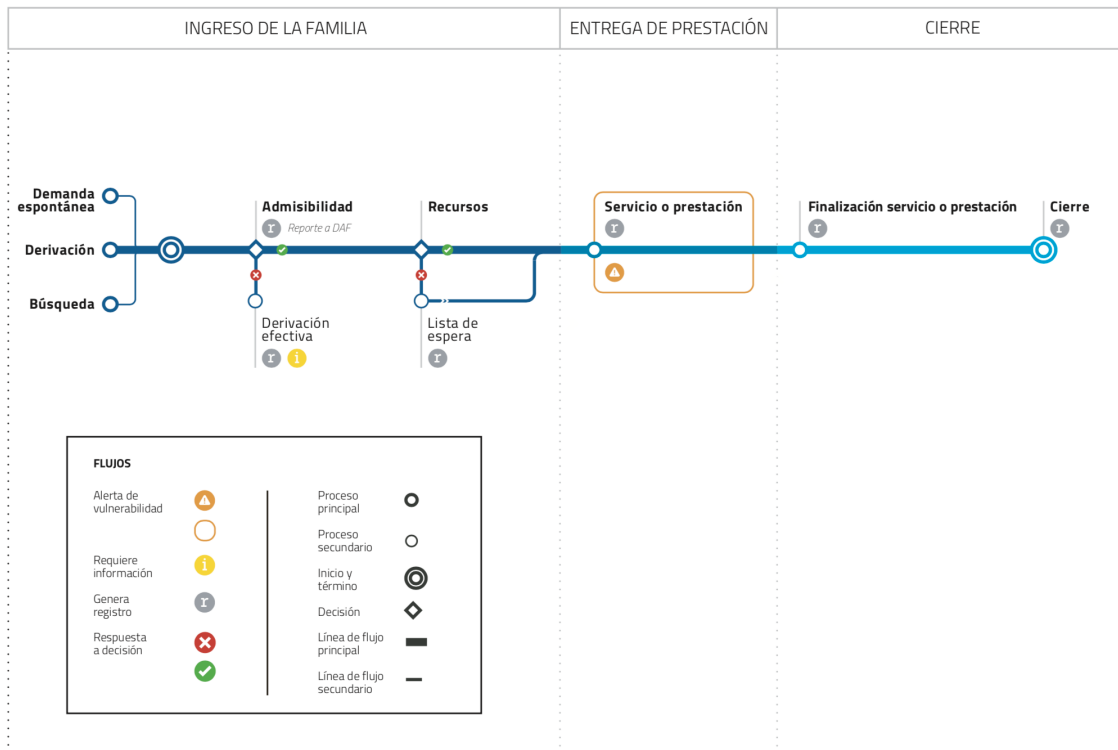
En la fase de admisibilidad también se verificará si el NNA y su familia cuentan con un DAF trabajando con ellos, en cuyo caso se le deberá reportar al DAF el resultado de la admisibilidad y las acciones posteriores que se realicen en conjunto con el NNA o la familia.



Si se determina admisible la solicitud o caso, la institución o programa evaluará la disponibilidad de sus recursos y la prioridad que el NNA tenga en el sistema, para decidir si brindar el servicio o prestación de forma inmediata o ingresar la solicitud o caso en su lista de espera. El ingreso en la lista de espera se registrará en la plataforma de información y existirá un procedimiento de monitoreo de las esperas múltiples en las que se pueda encontrar un NNA o una familia.

En el caso que exista la disponibilidad de recursos se otorgará el servicio o prestación al NNA y/o la familia. Durante la ejecución del servicio o prestación, la institución o programa puede detectar alertas de riesgos de vulneración de los derechos del NNA, en cuyo caso deberá activar una alerta de vulnerabilidad. Al término del servicio o prestación se procederá al cierre del caso o solicitud, dejando registro en la plataforma de información.

Flujograma 3: Servicios o prestaciones transaccionales del Sistema Local.



Fuente: Elaboración propia.



b) Proceso base de servicios o prestaciones relacionales con foco individual

En estos casos el acceso del NNA o la familia al servicio o prestación puede ocurrir por demanda espontánea, derivación o por la modalidad de búsqueda que aplique un programa específico.

Al igual que en el caso de los servicios o prestaciones transaccionales existirá una fase de admisibilidad que podrá concluir en una derivación efectiva o en una evaluación de disponibilidad de recursos, en base a la prioridad que el NNA tenga en el sistema, para otorgar la prestación. También deberá verificarse en la fase de admisibilidad la existencia de un DAF trabajando con la familia, en cuyo caso se le deberán reportar las acciones que se desarrollen.

En el caso que no se pueda otorgar la prestación de forma inmediata se ingresará el caso a la lista de espera del servicio o prestación o se registrará frente a la OLN la ausencia del servicio.

Si la institución o programa cuenta con disponibilidad de recursos se avanzará a la fase diagnóstica. Con el fin de evitar el sobre diagnóstico del NNA o la familia, primero se deberá verificar si tiene un diagnóstico previo en el sistema, es decir, si el NNA o la familia ha sido previamente diagnosticada por otra institución o programa del Sistema Local.

En el caso de existir uno o más diagnósticos previo del NNA o la familia, la institución o programa deberá elaborar un diagnóstico complementario utilizando como base la información diagnóstica levantada previamente y que no esté afecta a normas de confidencialidad. En todo caso, los resultados de la aplicación del instrumento diagnóstico base del Sistema Local, estarán disponibles para todos los usuarios

que cuenten con la autorización correspondiente en la plataforma de información.

En el caso de no existir un diagnóstico previo se procederá a realizar el diagnóstico del NNA o la familia en conformidad a las normas técnicas de la institución o programa. Se deberá privilegiar el uso del instrumento diagnóstico base del Sistema Local en el proceso diagnóstico de manera de facilitar la detección de las familias que pueden requerir de un dispositivo de acompañamiento familiar. Este deberá contemplar la pesquisa rápida y fácil de las necesidades de acceso efectivo a servicios o prestaciones transaccionales a los que el NNA y la familia tiene derecho, así como también situaciones de vulneración que requieran ser derivadas con urgencia.

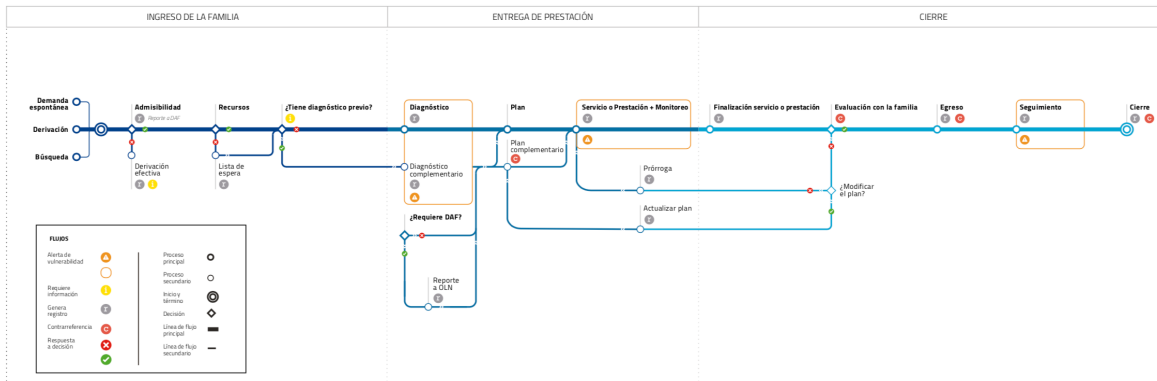
Si durante el proceso diagnóstico, en base a los resultados del instrumento diagnóstico base o de otras metodologías, se identifica que la familia requiere de un DAF, se deberá coordinar con los dispositivos locales que lo brindan para ofrecer a la familia participar en su programa de acompañamiento.

Una vez finalizado el proceso diagnóstico se elaborará el plan de trabajo con el NNA y/o la familia. Si ya existe otra institución o programa trabajando con el NNA y/o la familia y ya existe un plan de trabajo previo con ellos, se deberá proceder a elaborar un plan complementario que busque integrar las nuevas acciones que se desarrollarán con el plan que ya se estaba ejecutando.

En base al plan elaborado se procederá a brindar el servicio o prestación, el que incluirá un monitoreo permanente de la implementación del plan de trabajo.



Flujograma 4: Servicios o prestaciones relacionales con foco individual del Sistema Local.



Fuente: Elaboración propia.

Una vez finalizado el servicio o prestación se evaluará junto con la familia los resultados obtenidos en base a la metodología definida en las orientaciones técnicas de cada institución o programa. Si esta evaluación muestra que no se han alcanzado los objetivos definidos en el plan, deberá definirse, en conjunto con la familia, si es necesario modificar el plan o mantener el existente por un tiempo mayor al originalmente planificado. En el primer caso, corresponderá actualizar el plan y, en el segundo caso, prorrogar el plan previamente elaborado.

Si la evaluación muestra que se han alcanzado los objetivos definidos en el plan, se procederá al egreso del NNA o la familia. La misma institución o programa deberá realizar un seguimiento para evaluar si no existe el surgimiento de nuevos riesgos de vulneración de derechos. Posteriormente se realizará el cierre del caso. Durante las etapas de otorgamiento del servicio o prestación, la evaluación y el seguimiento la institución o programa podrá detectar ries-

gos de vulneración de los derechos de los NNA, en cuyo caso deberá activar el mecanismo de alerta de vulnerabilidad.

c) Proceso base de servicios o prestaciones relacionales con dispositivo de acompañamiento familiar

Este proceso es bastante similar al de los servicios o prestaciones relacionales con foco individual, por lo que solo se analizarán los elementos distintivos para estos servicios o prestaciones.

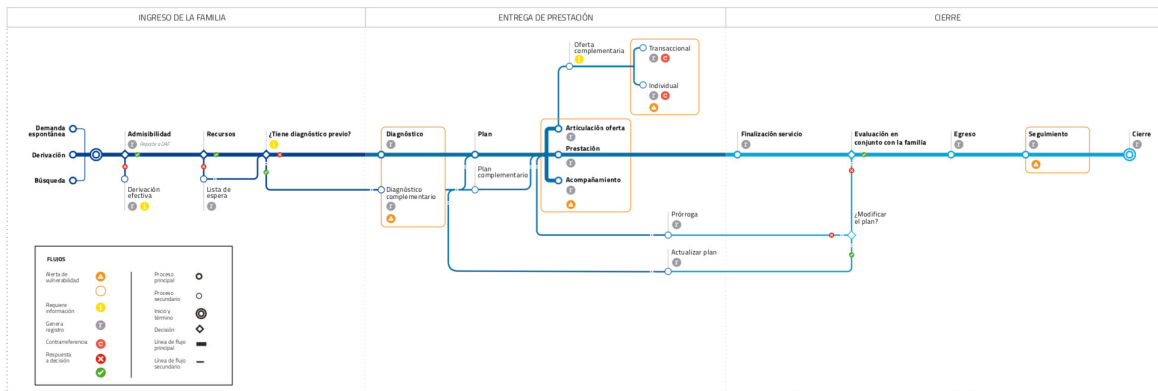
En primer lugar, en la fase de admisibilidad se deberá verificar si la familia cuenta previamente con un DAF trabajando con ella. Si así fuera, la institución o servicio contactado debiera tomar contacto con el acompañante familiar y evaluar, solo si corresponde, el otorgamiento de la prestación específica del programa. Atendiendo a los principios definidos para el Sistema, no debe existir más de un DAF trabajando con una misma familia.



Una vez elaborado el plan o plan complementario, se brindará a la familia tres componentes:

- Acompañamiento familiar: se le asignará un acompañante que, con menor o mayor intensidad, desarrollará una asistencia mediante una relación terapéutica con la familia para fortalecer sus capacidades y facilitar el acceso a la oferta que requiera de acuerdo a sus necesidades.
- Prestación: se le otorgará al NNA y/o familia la o las prestaciones incluidas por el programa de acuerdo a las necesidades del caso.
- Articulación de la oferta: se ofrecerá asistencia a la familia para acceder a la oferta complementaria disponible en el Sistema Local que requiera de acuerdo a sus necesidades. El DAFacompañante ofrecerá a la familia la información que necesite y tomará contacto directo con la oferta que se requiera para facilitar el acceso de la familia a los servicios y prestaciones correspondientes.

Flujograma 5: Servicios o prestaciones relacionales con dispositivos de acompañamiento familiar del Sistema Local.



Fuente: Elaboración propia.

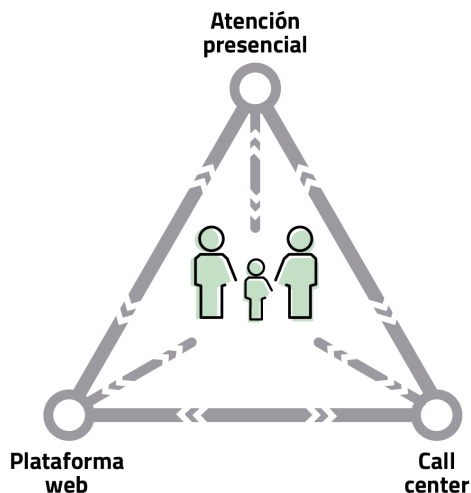


7. SOPORTES DEL MODELO DE GESTIÓN

→ 7.1. Información omnicanal

Para que los NNA y sus familias puedan acceder a la oferta disponible, requieren contar con la información necesaria sobre qué tipo de oferta existe en su comuna, cuál está disponible para ellos y cómo acceder a esta. Con este fin existirá en cada comuna información dirigida a los NNA y sus familias (Figura 9).

Figura 9: Información omnicanal



Fuente: Elaboración propia.

El omnicanal contemplará la existencia, al menos, de oficinas presenciales, un call center y una plataforma web a través de los cuales las familias puedan acceder a la información que requieran. Los diversos canales estarán coordinados de manera de entregar la misma cantidad y calidad de información a través de cualquiera de ellos.

El concepto de omnicanalidad define una estrategia y gestión de canales de comunicación y atención, que tiene como objetivo la integración y alineación de ellos con el fin de brindar a los usuarios una experiencia homogénea a través de estos, y continuar procesos que se están llevando a cabo en cualquier canal. Esto implica poner al usuario en el centro y contar con una estrategia de integración de datos (Lazaris & Vrechopoulos, 2014).

Los diferentes canales interactúan entre sí, sus objetivos y gestión son conjuntos y sus datos y tratamiento de la información también es compartida. La omnicanalidad está compuesta de tres elementos claves (IBM, 2014):

1. Integración "sin fisuras" entre todos los canales, dejando al usuario la posibilidad de moverse de manera fluida entre los diferentes puntos de contacto,
2. Datos transparentes que permitan una oferta realmente personalizada para satisfacer las preferencias de los usuarios, y
3. Un modelo operativo centrado en el usuario para asegurar que cada uno tenga una experiencia fácil y gratificante que refleje sus estilos de vida y su capacidad tecnológica.

Existen tres tipos de estrategia para abordar la omnicanalidad (Comisión Europea, 2014):

1. "Solo una vez": disminuir la carga administrativa en los servicios públicos, evitando que el usuario tenga que entregar el mismo dato varias veces al Estado, gracias a la interope-



rabilidad y al compartir la información, asegurando la calidad y la protección de la misma.

2. Simplificación y personalización: facilitar las interacciones entre el Estado y las personas, haciendo que sean rápidas, simples, eficientes y efectivas, reduciendo así la carga administrativa.

3. Digital por defecto: diseñar los servicios en línea que sean tan fáciles de usar para que todos los usuarios tiendan a elegir el canal digital en lugar de los tradicionales, pero sin descuidar a los usuarios menos conectados.

Los tres tipos de estrategias no son excluyentes, sino que se trata de un proceso progresivo, por etapas. Para llegar a lo digital por defecto, es necesario pasar primero por lo digital “solo una vez” y por la simplificación y la personalización de los servicios.

Utilizar la omnicanalidad como estrategia para integrar los canales de atención y de comunicación entrega ventajas tanto al NNA y/o su familia como al Sistema Local.

En este sentido, el usuario:

- Adquiere un amplio acceso a información, puede consultar y obtener información por distintos canales.
- Incrementa sus posibilidades de elegir tanto la oferta a la que se dirigirá como el canal que utilizará.
- Conveniencia: podrá elegir el trámite o consulta que realizar a través del canal que más le acomode (presencial, call center o digital).

Por otro lado, para los integrantes del Sistema Local las ventajas contemplan:

- Llegar a los usuarios a través del canal más conveniente, lo que implica una mejor experiencia con el sistema.
- Mejorar la eficiencia de los recursos, y redirigir los esfuerzos a otras brechas (Ej. los profesionales con mayor demanda podrán redirigir las consultas y solicitudes a otros canales de atención que entregarán la misma calidad de información y en un lenguaje simple, en caso de ser necesario).
- Recopilar y analizar información de los distintos canales. El Sistema podrá mejorar la calidad de los datos e información que recopila al contar con distintos puntos de recolección y protocolos unificados.

7.2. Componentes de omnicanalidad

La gestión de la omnicanalidad debiese considerar todos los puntos de contacto que la familia puede usar para hacer trámites o consultar información:

i) Plataforma web

Considera un sitio web público pensado tanto para los funcionarios del Sistema Local como para el NNA y/o su familia. El contenido de la plataforma se debe desarrollar de acuerdo al conocimiento que necesite cada usuario, y se deberá restringir el acceso a la información a través de un sitio privado que requiere de usuario y clave para acceder.

La plataforma deberá ser gestionada de manera centralizada, idealmente por la Subsecretaría de la Niñez, pero puede ser comisionada y admi-



nistrada también a nivel local. Los actores del Sistema Local serán responsables de registrar la información y avances en la situación del NN y/o su familia para mantenerla actualizada.

En el diseño y la implementación de la plataforma web, es fundamental realizar un catastro previo de los contenidos, trámites, información, así como un levantamiento de los roles de cada usuario y las funcionalidades a considerar para cada uno de ellos.

Como el desarrollo de una plataforma web de este tipo suele ser un proceso largo, se propone involucrar a los usuarios (funcionarios del Sistema Local y NNA y/o su familia) desde el inicio, testear con ellos continuamente y ocupar metodologías participativas como marco de trabajo.

ii) Call center

Actualmente, existen distintos call centers para la atención de NNA y/o su familia tanto en el nivel local y nacional (Fono Denuncia, Fono Niños, Fono Infancia, entre otros). Para ser omnicanal, estos call centers deberán integrarse bajo un único número a nivel nacional, que sean de consulta de información tanto para los funcionarios del Sistema Local como el NNA y/o su familia.

Para dar respuesta a necesidades particulares de las solicitudes (denuncia, contención en crisis, etc.) se debe definir un protocolo de derivación a las distintas especialidades. Los call centers actuales pueden continuar existiendo con sus especializaciones y prestaciones específicas, pero al alero de un sistema coordinado de número único.

El call center se deberá regir por los mismos principios que el modelo de gestión respecto a una derivación efectiva y resolutive de sus necesidades.

Por otro lado, los funcionarios del call center deben estar capacitados en temas de niñez y adolescencia para dar una respuesta pertinente a los usuarios. También deben tener acceso a la plataforma web, para registrar información sobre la solicitud que están atendiendo.

iii) Canal de atención presencial

Este tipo de canal es el más tangible para el NNA y/o su familia. Es esencial que el Sistema Local se alinee respecto a la información que entrega, por lo que la plataforma de información es uno de los principales insumos, y su actualización es la base de la omnicanalidad.

En el Sistema Local se debe determinar cuáles serán los canales presenciales de atención. Se espera que los responsables tengan un nivel de experiencia y capacitación acorde al público que atiende, es decir, que puedan entregar un servicio con un vocabulario simple y fácil al NNA y/o su familia más inexpertos, y también poder llevar una conversación técnica con los más experimentados. Los actuales programas de infancia, en sus distintas modalidades, serían un buen lugar por donde comenzar a implementar este canal de atención.

Para cada canal se debe construir un plan de acción y de implementación determinado teniendo en consideración:

- Objetivo del canal: cuál es el fin de utilizar ese canal
- Tipo de información: qué información estará disponible en el canal
- Público objetivo: cuál será el público objetivo de ese canal



- Plan de acción: acciones determinadas para alcanzar el objetivo segmentadas por el público objetivo

Para la construcción del tipo de información que estará disponible, se deben catastrar junto con los funcionarios del Sistema Local las necesidades identificadas a nivel territorial, así como las consultas, dudas, sugerencias y solicitudes más recurrentes.

Finalmente, se deben considerar criterios para el diseño de la estrategia de omnicanalidad a partir de las necesidades de cada tipo de usuario como por ejemplo:

- Multi soporte: distintos dispositivos son utilizados diariamente (smartphone, computador, tablet, tótem) por los usuarios y se debe facilitar el acceso en cada uno de ellos.
- Movilidad: el usuario debe acceder a la misma información desde distintos lugares (oficina, digital, etc.)
- Confidencialidad de la información: distintos perfiles podrán acceder a distintos niveles de información respetando las normas de confidencialidad y protección de los datos.

7.3. Plataforma de información

Cada actor del Sistema Local posee sus propios soportes y protocolos para registrar y usar información en relación a los casos que atienden. Estos soportes pueden ser documentos físicos y/o electrónicos. El proceso de cuidado base que se propone, asume que además de estos soportes, los diferentes servicios y prestaciones del Sistema Local compartan una plataforma única de información donde puedan consultar y regis-

trar la información mínima necesaria para lograr implementar los procesos unificados propuestos anteriormente.

Según la literatura, los sistemas locales deben apuntar a la mayor unificación y estandarización posible en los soportes e instrumentos usados para la gestión de información de los casos, para simplificar las múltiples herramientas existentes y así hacer más efectiva la prevención y protección de los derechos de los NNA (Global Child Protection Group, 2014).

En el proceso base se detalla en qué momentos los diferentes servicios y prestaciones obtienen información o la registran en la plataforma. En esta sección, se especifican algunas características que debe tener la plataforma para lograr una adecuada gestión de la información.

¿Qué información se comparte en la plataforma?

El principio básico que regirá la información contenida en la plataforma responde a lograr **la trazabilidad de la trayectoria de lo que le ocurre a un NNA y su grupo familiar correspondiente.**

La plataforma debe perseguir el registro del mínimo de información respecto a los NNA y grupos familiares que permita gestionar las prestaciones y necesidades, evitando la revictimización que se produce cuando son los mismos NNA y familias quienes deben comunicar una y otra vez las diferentes situaciones de riesgo y vulneración que les pueden haber sucedido.

La plataforma contendrá información respecto de los casos (individuales y familiares) que aborda el Sistema Local y la oferta de servicios y prestaciones que se ofrecen a nivel comunal.



Información respecto de los casos

El mínimo de información que se deberá registrar en la plataforma se detalla a continuación. Esta información deberá figurar en el sistema, y provenir principalmente de sistemas de registro ya existentes, para lo que se deberá trabajar hacia la interoperabilidad de los sistemas:

- **Datos de los NNA que residen en la comuna:** la plataforma será cargada con la información que posean los registros públicos respecto a los NNA de la comuna (sistema de salud, RSH, sistema educacional, etc.).
- **Datos de contacto y caracterización de los NNA y sus familias que han accedido a alguno de los servicios y prestaciones de la comuna:** la plataforma deberá asociar los RUT de los NNA al código identificador del grupo familiar. Se debe comprender al grupo familiar como todo tipo de familias, siendo estas compuestas por uno o varios adultos o cuidadores responsables de uno o más NNA.
- **Trayectoria del NNA y grupo familiar:** registro de los servicios y prestaciones recibidas o en desarrollo, especificando la institución responsable; el estado del servicio o prestación y el resultado logrado.
- **Datos de contacto del servicio o prestación** que brindó la oferta al NNA y/o familia, sobre la persona a quien dirigirse para consultar sobre dichos servicios respecto al caso puntual.
- **Información diagnóstica mínima:** deberán estar disponibles los resultados del instrumento diagnóstico común, si se ha aplicado. También deberá dejarse registro del tipo de instrumentos de diagnóstico que complementariamente se hayan aplicado, indicando la institución que lo haya aplicado, pero no se dejará registro de la información diagnóstica adicional que cada servicio o prestación haya levantado.
- **Plan de trabajo y plan complementario:** se registrarán los objetivos de los planes elaborados, las actividades principales y el monitoreo de su implementación.
- **Alertas de vulnerabilidad:** registro de las alertas que se activen, de su comunicación al padre y/o madre y de la acción acordada con ellos para gestionarla.
- **Registro de negativas o rechazos** de los NNA y/o familias respecto ser derivados a los servicios o prestaciones recomendadas, especificando qué se rechazó y por qué razón.
- **Medida de protección y denuncia:** al igual que para las alertas, se deberá registrar si se solicitan medidas de protección o se interpone una denuncia.
- **Alertas múltiples:** la plataforma deberá incluir un mecanismo para detectar los casos en que se activen alertas simultáneas por parte de distintas instituciones o programas; alertas sucesivas en un rango de tiempo determinado o combinaciones de alertas de mayor gravedad respecto de un mismo NNA y/o familia. En estos casos se activará una advertencia.
- **Listas de espera:** se deben registrar en la plataforma los casos de NNA o familia que se encuentran en la lista de espera de un servicio o prestación.
- **Información seguimiento:** registro de las acciones de seguimiento realizadas y del resultado de estas.



Información sobre la oferta comunal

La plataforma deberá incluir la siguiente información:

- **Mapa de la oferta local** actualizada, con los datos de contacto de cada oferta y cupos disponibles por cada servicio o prestación.
- **Brechas de la oferta** existentes en la comuna en forma agregada y particular para cada actor del Sistema Local (respecto a las listas de espera y servicios o prestaciones que no se encuentran presentes en un territorio determinado).
- **Caracterización de alertas:** información agregada sobre cantidad y tipos de alertas por territorio.

Gestión de la plataforma

La plataforma deberá ser diseñada y gestionada por la Subsecretaría de la Niñez, y los actores del Sistema Local serán responsables de registrar la información y avances en la situación del NNA y/o su familia para mantenerla actualizada.

Cada usuario poseerá diferentes atribuciones respecto a la información que puede ver, obtener y gestionar en la plataforma, y aquella que puede registrar. Deberán ser definidas por la Subsecretaría de la Niñez las atribuciones que tendrán los distintos tipos de usuario, otorgando los permisos de uso en cada comuna.

7.4. Mapa Oferta Comunal para la Niñez y Adolescencia

El acceso a la información por parte de los NNA y sus familias y la coordinación intersectorial entre los integrantes del Sistema Local requiere que

exista un dispositivo de información común con el catastro de la oferta pública y la oferta complementaria de organizaciones privadas y de la sociedad civil dirigida a la niñez y la adolescencia que esté disponible a nivel comunal.

El Mapa de Oferta Comunal para la Niñez y Adolescencia deberá contener la información detallada sobre la oferta disponible a nivel de cada comuna. Este Mapa deberá estar disponible en la plataforma de información de manera de facilitar el acceso y la actualización de la información a los distintos integrantes del Sistema Local. En el sistema se encontrará pre-cargada la información de aquellos servicios y prestaciones financiados por la administración central y regional.

Será necesario que exista una actualización periódica de los cupos disponibles de cada oferta del Sistema Local, de manera de facilitar a cada integrante del Sistema Local la identificación de las ofertas a las cuales podría derivar a las familias que ha atendido.

La información mínima que debe contener el Mapa de Oferta será:

- Oferta (prestaciones o servicios) existente a nivel local dirigida a la niñez y la adolescencia especificando ámbito de acción y etapa del curso de vida que aborda. Deberá incluir una descripción amigable de los servicios y prestaciones que comprende y la metodología de trabajo.
- Criterios de admisibilidad a la oferta (vías de ingreso, no pertinencia, periodo de postulación, costo asociado).
- Datos de contacto para la oferta (teléfono, correo, dirección y horario de atención).



- Disponibilidad actualizada de cupos y recursos.

El Mapa de Oferta debe contar con estándares que deben ser respetados por todos los actores del Sistema Local:

- Calidad de la información: estándar único que podrá ser auditado por el Sistema Local.
- Periodicidad del reporte: establecer tiempo máximo de reporte e hitos de registro que deben ser respetados por la oferta local.
- Responsable de la actualización de la información y las funciones asociadas.

Dado que el Sistema Local está compuesto por diversos actores de distintas áreas, el Mapa de Oferta se debe pensar como un soporte flexible, de constante actualización (que permita la tributación de información en cualquier momento, entendiendo que existe la rotación de personal y de programas/instituciones a nivel local) y autónomo (que el nivel local sea capaz de corroborar la información, sin necesidad de ser verificado por el nivel central o regional,).

El Mapa de Oferta deberá contemplar un soporte de gestión para sistematizar las brechas de la oferta del Sistema Local en base a los datos de la plataforma de información sobre alertas, derivaciones, ingresos y lista de espera.

Finalmente, el Mapa también deberá incluir un visor en la plataforma web del omnicanal de información que permita orientar al NNA y/o a la familia respecto de la oferta de servicios y prestaciones existentes en el nivel local.



8. CONCLUSIÓN

→ Los resultados de esta investigación demuestran que enfrentamos una oferta territorial, dirigida a los NNA y sus familias, fragmentada y de compleja gestión. El análisis de la literatura especializada y de referentes indican que la complejidad identificada en el territorio no es exclusiva a Chile ni las comunas analizadas, sino que refleja desafíos transversales a las iniciativas de promoción, prevención y protección de los derechos de la infancia en muchos lugares del mundo.

La multiplicidad de iniciativas constatadas en el territorio, y los avances en el diseño de oferta multisectorial organizada en subsistemas como el Chile Crece Contigo y el Seguridades y Oportunidades, muestran un esfuerzo del Estado de Chile por intentar dar respuesta a las necesidades de los NNA. En este proceso los municipios emergen como actores fundamentales, tanto en su rol como ejecutores de las iniciativas, como en el establecimiento de un enfoque que intenta otorgarle coherencia y pertinencia territorial a la oferta de cara a las personas.

A pesar de estos esfuerzos los logros son aún insuficientes y los retos que se identifican en el territorio son amplios. Existen brechas de cobertura, de coordinación entre actores y de gestión de los recursos e iniciativas existentes. Los NNA y sus familias enfrentan un sistema de difícil acceso, con poca información y que en muchos casos llega tarde. La oferta se encuentra aún organizada según las necesidades administrativas del sector público y no de manera que potencie y acompañe el ejercicio pleno de los derechos de los NNA.

Lo anterior hace necesario pensar en el establecimiento de un Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, a nivel local, que permita asegurar el continuo y el proceso de cuidado necesario para el adecuado desarrollo de los NNA. La propuesta desarrollada busca abordar el reto de crear un proceso de cuidado común que permita generar dinámicas operativas y prácticas compartidas de manera efectiva. Para asegurar la protección, promoción y prevención de los derechos de los niños no basta con crear estructuras legales o administrativas centrales, es necesario pensar a nivel local y asegurar que los procesos, protocolos, flujos, mecanismos de comunicación, retroalimentación, participación y rendición de cuentas sean coherentes entre sí y pertinentes a las realidades que enfrentan los NNA de Chile. El fin último debe ser crear mecanismos que faciliten la co-producción de los NNA y sus familias para el pleno ejercicio de sus derechos, configurando su relación con el Estado desde el respeto y la participación sustantiva durante su curso de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco M., (2011), "El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo". *Revista Latinoamericana de Población* 5(8): enero-junio.
- Boletín N° 10.315-18. (2018). *Retira y formula indicaciones al Proyecto de Ley de Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez*. Cámara de Diputados. Santiago, Chile. 01 de octubre de 2018.
- Boletín N° 12.027-07. (2018). *Crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica*. Cámara de Diputados. Santiago, Chile. 05 de agosto de 2018.
- Centro de Políticas Públicas UC (2017). *Protección a la infancia vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente. Propuestas desde la UC*. Temas de la Agenda Pública, Año 12, N° 101.
- Cillero, M. (1997) "Infancia autonomía y derechos: una cuestión de principios". *Revista Infancia, Boletín del Instituto Interamericano del Niño*, n.° 234, Montevideo.
- Cohen, B. J. (2002). *Alternative organizing principles for the design of service delivery systems*. Administration in Social Work, 26(2), p. 17.
- Comité de los Derechos del Niño (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*, CR/C/C/CHL/CO/4-5.
- Comisión Europea (2014): *Study on e-government and the reduction of administrative burden*.
- Consejo Nacional de la Infancia (2015b). *Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia*. Consejo Nacional de la Infancia, Gobierno de Chile.
- Development Links Consult. (2016). *A handbook for case management in child protection. A resource guide for multi-sectoral case management agencies in Uganda*. Uganda: Ministry of Gender, Labour and Social Development.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Madrid: Paideia.
- Global Child Protection Working Group. (2014). *Inter agency guidelines for case management & child protection*. CPC Learning Network.
- Gobierno de Chile (2018). *Acuerdo Nacional por la Infancia*, Gobierno de Chile. Santiago, Chile.
- IBM. (2014). *Authenticity and advantage in an omnichannel world*. London: IBM Omnichannel Commerce Thought Leadership White Paper.
- Ivery, J. M. (2007). *Organizational ecology: A theoretical framework for examining collaborative partnerships*. Administration in Social Work, 31(4), p. 7.
- Jackson, E., Wernham, M., & ChildHope. (2005). *Child protection policies and procedures toolkit. How to create a child-safe organisation*. London: Consortium for Street Children.
- Jones, C. (2014). *Child protection case management training manual for caseworkers, supervisors and managers*. Case Management Task Force.

BIBLIOGRAFÍA

- Kagan, S., Araujo, M., Jaimovich, A., Cruz-Aguayo, Y. (2016) Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico. Nota técnica del BID 1061. División de Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Keep Children Safe. (2013). *Case management guidance for child protection networks in Nigeria*.
- Laboratorio de Innovación Pública UC. (2017). *La co-producción del usuario en los servicios públicos*. Santiago.
- Lazaris, C., Vrechopoulos, A. (2014). *From multichannel to "omnichannel" retailing: review of the literature and calls for research*.
- Leischow, S. J., et al. (2008). "Systems thinking to improve the public's health". *American Journal of Preventative Medicine*, 35(25).
- Matthew R. Sanders & Ronald J. Prinz (2008) Using the mass media as a population level strategy to strengthen parenting skills. *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 37:3, 609-62.
- Matus, T. (2007). El peso que queda: condiciones de efectividad en los programas de intervención social. *Perspectivas CEES-UC*, 5-17.
- Ministerio de Desarrollo Social (2018). *Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025*. Ministerio de Desarrollo Social y Consejo Nacional de la Infancia, Gobierno de Chile.
- Moore, S. (1990). "A social work practice model of case management: the case management grid". *Social Work*, 444-448.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos No. 515. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Munro, E. (2005). "Improving practice: child protection as a systems problem". *Children and Youth Services Review*, 375-391.
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: final report. A child-centred system*. London: Crown copyright.
- National Association of Social Workers. (2013). *NASW Standards for social work case management*. Washington: NASW.
- O'Connor, G. (1988). Case management: System and practice. Social casework: *The Journal of Contemporary Social Work*, 97-106.
- Organización de las Naciones Unidas. (1989) *Convención de los Derechos del Niño*. Recuperada en marzo 29, 2019 en http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/convencion.pdf
- Save the Children (2009). *Child protection systems in emergencies: A review of current thinking and experience*. United Kingdom: Save the Children.

BIBLIOGRAFÍA

- SENAME. (2008). *Minuta niveles de complejidad*. Santiago.
- SENMA (2015). *Bases y orientaciones técnicas, líneas de acción, oficinas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes 2015-2018*. Santiago.
- Subsecretaría de la Niñez. (2019). *Orientaciones técnicas para la implementación del piloto de la oficina local de la niñez*. Gobierno de Chile, Santiago.
- UNICEF. (2010). *Adapting a systems approach to child protection: Key concepts and considerations*, NY, USA: UNICEF.
- UNICEF. (2014). *Convención de los Derechos del Niño*. Santiago: UNICEF.
- UNICEF. (2016). *Interagency standard operating procedures for child protection case management in the Kurdistan region of Iraq*. Kurdistan.
- UNICEF. (2017). *Integrating case management for vulnerable children. A process guide for assessing and developing an integrated case management system in Eastern and Southern Africa*. Burundi: Maestral International.
- UNICEF. (2015). *Child protection resource pack: How to plan, monitor and evaluate child protection programmes*, New York: UNICEF.
- UNICEF, UNHCR, Save the Children and World Vision (2013). *A better way to protect ALL children: The theory and practice of child protection systems*, Conference Report, UNICEF.
- USAID. (2014). *Case management toolkit: A user's guide for strengthening case management services in child welfare*. Rutgers: Center for International Social Work.
- Valencia, E., & Gómez, E. (2010). Una escala de evaluación familiar eco-sistémica para programas sociales: confiabilidad y validez de la NCFAS en población de alto riesgo psicosocial. *PSYKHE*, 19(1), 89-103.
- Wauters, B., & Dinkgreve, M. (2016). *Improving the quality of public service and reducing costs: lessons from a field trip to Childprotect, the public youth protection agency of Amsterdam (Netherlands)*. Amsterdam: Childprotect.
- Wulczyn, F., Daro, D., Fluke, J., Feldman, S., Glodek, C., & Lifanda, K. (2010). *Adapting a systems approach to child protection: Key concepts and considerations*. New York: UNICEF.

ANEXO 1: METODOLOGÍA

Enfoque metodológico del Laboratorio de Innovación Pública UC

El Laboratorio de Innovación Pública UC (LIP UC) busca contribuir a la solución de problemas complejos a través del trabajo colaborativo centrado en las personas. Para lograrlo utiliza una batería de herramientas metodológicas, entre las cuales destaca el diseño de servicios como principal disciplina. Esto permite innovar en los servicios haciéndolos más útiles, deseables y usables para los usuarios.

La metodología trabajada por el LIP utiliza el modelo de Triple Diamante, como se muestra en el diagrama 1. Este documento es una síntesis de los resultados de las primeras cuatro etapas: Descubrir, Definir, Desarrollar y Entregar. La principal característica de los diamantes

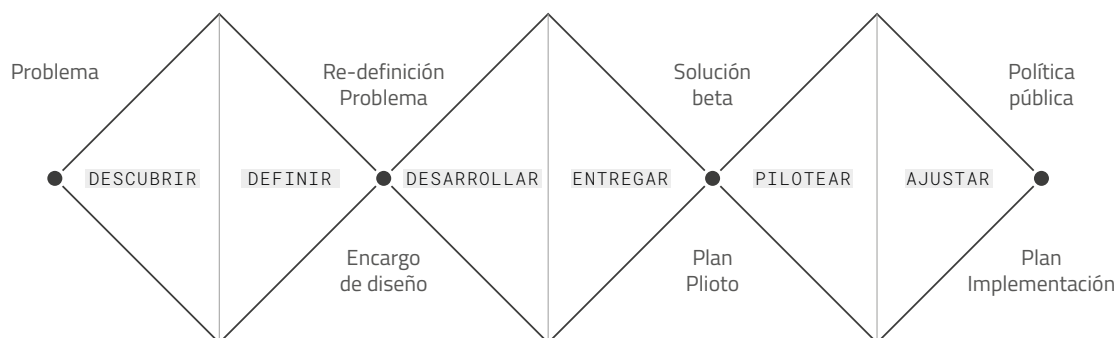
es que inicialmente se busca hacer diverger el pensamiento, obteniendo la mayor cantidad de ideas y visiones posibles, para luego hacerlas converger en posibles soluciones que sean plausibles a la realidad local del servicio que se está diseñando.

Metodología Etapa Descubrir y Definir

En la etapa Descubrir y Definir, se buscó identificar las principales temáticas y posturas asociadas a los SPIDI en la literatura y conocer las necesidades de los usuarios y agentes (funcionarios y tomadores de decisiones) vinculados a los servicios públicos dirigidos a NNA y sus familias.

Teniendo en consideración lo anterior se realizó una revisión de literatura sobre modelos

Diagrama 1. Triple diamante Diseño de Servicios Públicos.



Fuente: LIP, 2017.

de gestión de sistema de protección integral dirigidos a la niñez y la adolescencia. Lo que permitió constatar que la gestión territorial de la prevención de vulneraciones y riesgos de NNA se debe pensar desde un enfoque de sistemas (Munro, 2005) que debe buscar rediseñar el sistema completo de protección integral de NNA pensando en roles, atributos y funciones, más que en el funcionamiento de servicios específicos. Este tipo de enfoque busca evitar diseñar una respuesta de protección infantil fragmentada, marcada por ineficiencias en el sistema y necesidades no satisfechas en una visión holística y ecosistémica (Wulczyn et al, 2010).

Posteriormente se desplegó una estrategia eminentemente cualitativa. Guiada por los planteamientos del diseño de servicios y el Triple Diamante, la estrategia cualitativa constó de una variedad de métodos; revisión de fuentes secundarias, entrevistas semi estructuradas y observaciones etnográficas, las cuales se detallan a continuación según el orden en que se fueron utilizando en el trabajo en terreno y fueron respondiendo a cada resultado esperados. En este sentido, la investigación de tipo cualitativa es pertinente para el presente estudio acerca la oferta programática presente en las comunas de Colina, La Florida y Santiago, debido a su apertura a estudiar dicha oferta en su complejidad, capturando las especificidades que implica el contexto cotidiano de su ejecución y funcionamiento (Flick, 2007).

Se llevaron a cabo entrevistas semi estructurada que permitieron la apertura a temas emergentes en la experiencia de los actores que puedan ser determinantes y/o problemáticos (Flick, 2007). Primero, se entrevistó a expertos en materia de infancia para adentrarse en los temas más relevantes y la problemática en

infancia y adolescencia a nivel nacional según su punto de vista. Luego, se entrevistó a funcionarios del nivel central y regional, en general tomadores de decisiones o personal técnico, que pudieran informar sobre el funcionamiento y evaluación de programas y subsistemas de infancia que se constituyen como referentes en la oferta programática de infancia y adolescencia. Posteriormente se entrevistaron a funcionarios a nivel local, incluyendo a directores, funcionarios municipales y funcionarios de otras organizaciones o instituciones que trabajan cotidianamente con temas de infancia y adolescencia, tales como lo son consultorios, escuelas, liceos, entidades ejecutores de programas, etc,

Finalmente se entrevistaron a usuarios mayores de 18 años de estos mismos servicios o programas que son parte de la oferta programática para NNA, para comprender cómo se constituye su experiencia de uso de los mismos. Se entrevistaron usuarios de los programas ChCC, OPD, PPF y Familias (SsyOO). Se seleccionaron usuarios en tres etapas de su uso de la oferta local: personas que fueran egresados de los programas o servicios, que se encontraran en medio de la intervención o en sus inicios. En todos los casos fueron entrevistados adultos responsables de NNA que hubieran participado. Por tanto, no se tuvo contacto con NNA durante el desarrollo del estudio. Además, se hicieron entrevistas a dirigentes de organizaciones vecinales y entrevistas espontáneas a usuarios de las tres comunas de los departamentos de atención social de los municipios.

Tabla 1. Levantamiento de Información Primaria

Nivel		Instancias de entrevista		Observaciones	Total
Territorio comunal	La Florida	Funcionarios	28	3	39
		Usuarios	8		
	Santiago	Funcionarios	35	1	45
		Usuarios	9		
	Colina	Funcionarios	41	1	54
		Usuarios	12		
	Otras comunas	Funcionarios	5		5
	Nivel regional/ nacional		Funcionarios	49	4
Total			187	9	196

Fuente: Elaboración propia.

Metodología Etapa Desarrollar y Entregar

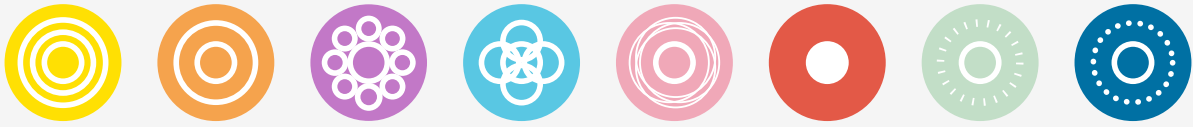
Para el desarrollo del segundo diamante se llevaron a cabo cinco talleres de co-creación se diseñaron bajo la lógica de crear un modelo de gestión del sistema de protección integral de NNA. El proceso de co-creación comenzó con una reunión de devolución de información en las comunas participantes (La Florida, Santiago y Colina) para generar una validación de los hallazgos identificados durante la etapa de diagnóstico, además de obtener retroalimentación de los participantes sobre la información recolectada. En esta instancia se invitó a funcionarios, actores y usuarios internos de diversas áreas (salud, educación, protección social, judicial, protección especializada, entre otros) a participar de los talleres de co-creación para el diseño del modelo de gestión.

Luego de esto se llevaron a cabo cinco talleres de co-creación, con un promedio de veinte

asistentes por taller. En cada taller se aseguró la asistencia de personas de las distintas áreas que trabajan con NNA: educación, salud, justicia, protección social y protección especializada. Además, se buscó incluir representantes del nivel central/nacional, regional y comunal para lograr contar con una visión transversal en el diseño del modelo de gestión.

Finalmente, en base a los resultados del proceso de co-creación el equipo consultor elaboró la propuesta de modelo de gestión del Sistema Local de Protección Integral de los Derechos de la Niñez.

Agradecemos la dedicación y activa participación de las 200 personas contactadas a lo largo de este estudio, y sobre todo a los funcionarios desplegados a nivel local los que fueron parte fundamental del proceso.



lip
laboratorio de
innovación
● pública

unicef 