



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

**LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES DESDE LA  
PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA INTERACTIVA:  
EL CASO DEL PROGRAMA 24 HORAS**

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

SABRINA VICTORIA BURKY ARELLANO

PROFESOR GUÍA:  
JAIME ALFARO INZUNZA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER  
FRANCISCO GATICA EGUIGUREN

Tesis en el marco del Proyecto FONDECYT N°1150938 "La Configuración Del  
Campo Técnico Del Psicólogo/A En Las Políticas Sociales"

SANTIAGO DE CHILE  
2017

**Resumen de la Tesis para optar al grado de:** Magíster en Gestión y Políticas Públicas

**Por:** Sabrina Burky Arellano

**Fecha:** mayo de 2017

**Profesor guía:** Jaime Alfaro Inzunza

## **La implementación de políticas sociales desde la perspectiva de la gobernanza interactiva: el caso del programa 24 horas**

El proceso de implementación de políticas sociales, la relación entre los distintos actores involucrados, así como las complejidades, tensiones y adaptaciones de las interacciones es el foco de la presente tesis de investigación. En ese contexto se analiza el caso del Programa 24 Horas a partir del modelo propuesto por Jan Kooiman de *gobernanza interactiva*, el cual aborda la implementación desde una perspectiva integrativa que incluye tanto a los marcos institucionales, los "hacedores de política" como a los implementadores locales.

En términos de resultados fue posible determinar que en el caso del Programa 24 Horas existe un proceso de gobernanza fraccionado, marcado por las diferencias institucionales, que trascienden el diseño (el *sistema de gobierno*) y marcan las interacciones de la red (*sistema a gobernar*). Respecto al *sistema de gobierno*, es decir a los diseñadores de la política pública, existe una tensión iniciada en la etapa de diseño original del programa. En general se observa un *sistema de gobierno* fragmentado y dividido producto de diferencias históricas sustanciales. La tensión señalada en el punto anterior se traspasa al *sistema a ser gobernado*, ya que se observa a la red del Programa 24 Horas con un funcionamiento no coordinado entre los distintos actores, asociado a la idea de *familia caótica*. Por lo que las interacciones entre actores están marcadas por la tensión, la no colaboración o el vínculo condicionado a la "buena voluntad" o al desarrollo de relaciones personales entre profesionales. En la red dichas acciones generarían flujos desiguales de información, frustración desgaste y rotación entre los equipos de trabajo. Las consecuencias que los problemas en el funcionamiento de la red acarrearían en los beneficiarios serían la fragmentación en la intervención y la sobreintervención de los casos.

Por consiguiente es posible apreciar que el sistema a gobernar –es decir los implementadores locales– es determinado por el sistema de gobierno –las imágenes e instrumentos definidos por los diseñadores del programa–, generando como consecuencia la no solución del problema que dio origen al Programa 24 Horas: la falta de coordinación de la red local. Los caminos alternativos indicados por los entrevistados sugieren profundizar los mecanismos de comunicación a nivel institucional, entre programas y profesionales, potenciando el vínculo y la coordinación.

## **DEDICATORIA**

A Nicolás y Dominga. Por las horas de espera

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta tesis no hubiese sido posible sin los aportes y largas conversaciones sostenidas con el equipo FONDECYT (Nadia, Marianne, Pablo, Paris y Jaime).  
Muchas gracias.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
Pregunta de investigación	9
<b>II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>10</b>
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
<b>III. METODOLOGÍA</b>	<b>11</b>
3.1 Técnicas e instrumentos de recolección y registro de datos	12
3.2 Plan de análisis	12
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN Y GOBERNANZA COMO CONCEPTOS CENTRALES</b>	<b>14</b>
4.1 La implementación de políticas públicas	14
4.2 Gobernanza y gobernabilidad	16
4.3 El concepto de gobernanza	17
4.3.1 El origen del concepto	18
4.3.2 Distintas visiones respecto a su uso	18
4.4 La gobernanza interactiva de Jan Kooiman	20
<b>V. ANTECEDENTES RESPECTO AL PROGRAMA 24 HORAS</b>	<b>25</b>
5.1 La institucionalidad de infancia en Chile	25
5.2 Marco normativo regulatorio	27
5.2.1 Convenciones internacionales	27
5.2.2 Leyes vigentes en Chile	27
5.3 Conformación histórica del programa 24 horas	28
5.3.1 Antecedentes y diagnóstico	29
5.3.2 Diseño de la nueva oferta programática	31
5.3.3 La instalación del Piloto 24 Horas	34
5.3.4 Rediseño del programa, de 24 Horas a Vida Nueva	35
5.3.5 El programa después de los cambios	36
<b>VI. RESULTADOS</b>	<b>40</b>
<b>6.1 EL SISTEMA DE GOBIERNO</b>	<b>41</b>
6.1.1 Las imágenes en el diseño del Programa 24 Horas	41
6.1.2 Los instrumentos del Programa 24 Horas	68
<b>6.2 SISTEMA A SER GOBERNADO</b>	<b>88</b>
6.2.1 La diversidad en el programa 24 Horas	88
6.2.2 La complejidad en el Programa 24 Horas	98
.....	105
6.2.2 El dinamismo del Programa 24 Horas	105
<b>6.3 LAS INTERACCIONES DE GOBERNANZA</b>	<b>119</b>
6.3.1 Los procesos en las interacciones de gobernanza del Programa 24 Horas	119
.....	119
6.3.2 Imágenes e instrumentos: cómo son percibidos por implementadores	127
<b>VII. CONCLUSIONES</b>	<b>132</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>145</b>
<b>IX. ANEXOS</b>	<b>150</b>
9.1 Muestra aplicación entrevistas	150
9.2 Plan de análisis	151
9.3 Fichas MIDESO programas	152
9.4 Comunas focalizadas	153
9.5 Presupuesto por comuna, programa y año	154

## **INDICE DE TABLAS**

Tabla 1 Imágenes en el sistema de gobierno del Programa 24 Horas.....	42
Tabla 2 Características de los instrumentos técnicos del Programa 24 Horas.....	68
Tabla 3 Actores identificados en la red del Programa 24 Horas .....	88
Tabla 4 Tipos de interacción en la red del Programa 24 Horas.....	98
Tabla 5 Características de la red del Programa 24 Horas .....	106
Tabla 6 Las interacciones de gobernanza en la red del Programa 24 Horas .....	119
Tabla 7 Imágenes del programa, desde la perspectiva de los implementadores .....	127

## **INDICE DE ILUSTRACIONES**

Ilustración 1 Modelo de Gobernanza Interactiva de Kooiman .....	24
Ilustración 2 Oferta Programa 24 Horas (año 2010) .....	33
Ilustración 3 Flujograma Programa 24 Horas .....	80
Ilustración 4 Tipos de actores e interacciones en la red del Programa 24 Horas .....	105
Ilustración 5 Fragmentación de mandantes como causante de la baja calidad de intervención .....	133
Ilustración 6 Visiones distintas sobre quien ejerce el rol técnico .....	136
Ilustración 7 El trabajo de la red local como intención no resuelta.....	140

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de implementación de políticas sociales, la relación entre los distintos actores involucrados, así como las complejidades, tensiones y adaptaciones de las interacciones de los actores es el foco de la presente tesis de investigación. En ese contexto se analiza el caso del Programa 24 Horas, a partir del modelo propuesto por Jan Kooiman de *gobernanza interactiva*, el cual aborda la implementación desde una perspectiva integrativa que incluye tanto a los marcos institucionales, los “hacedores de política” como a los implementadores locales.

Por consiguiente es posible identificar dos elementos centrales abordados por la presente tesis, el primero es el foco en la etapa de implementación de las políticas públicas. Es en la *implementación*, entendida por Subirat como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (2008, p. 179), donde confluirían con mayor presencia en el ciclo de las políticas públicas el Estado, los implementadores locales (públicos o pertenecientes a la sociedad civil) y beneficiarios (Subirat, 2008). Por lo que los mecanismos en los que se desarrolla tales interacciones así como sus resultados, tendrían directa relación en la evaluación positiva o negativa de la implementación de la política pública. En ese contexto el estudio de la implementación entrega información relevante respecto al análisis de las políticas públicas.

El segundo punto abordado es el uso del enfoque conceptual/metodológico de *gobernanza interactiva*. Jan Kooiman plantea que las líneas divisorias entre lo público y lo privado son cada vez más difusas, al igual que los intereses de los actores, requiriendo la expansión de los roles tradicionales del Estado y las organizaciones privadas para el abordaje de problemas sociales. Desde la academia un concepto utilizado para comprender y describir cómo se organiza este tipo de espacios, que requieren el diálogo entre múltiples actores, organización y reglas para la ejecución de iniciativas, es el de *gobernanza*. Según Pierre Calame (2003) citado por Launay (2005) la *gobernanza* hace referencia a la manera en que se organiza el espacio público en los distintos niveles (locales y nacionales), vinculándose además a la definición de reglas del juego que permitan la acción colectiva. De esta manera el concepto establece un énfasis en nuevas formas de organización entre el Estado y la sociedad, a fin de entregar mejores soluciones con enfoque integral.

Para Kooiman para entender “qué sucede en esta frontera entre lo social y lo político se debe analizar dichos sistemas e interacciones en toda su complejidad, diversidad y dinamismo” (2004, p. 59). El autor usa el concepto de *gobernanza*, centrando su análisis en el estudio de las formas de organización Estado-Sociedad civil- Mercado en el manejo de recursos naturales. A través del uso de un marco analítico como herramienta metodológica, describe las formas de gobernanza identificando un modelo bidireccional en el que se analizan las características tanto del *sistema de gobierno* como del *sistema a gobernar* así como sus interacciones, es decir, un modelo en el que se considera tanto a diseñadores como implementadores.

Respecto al caso a analizar se aborda la implementación del Programa 24 Horas a cargo del Servicio Nacional de Menores, institución perteneciente al Ministerio de Justicia. Dicha iniciativa surge el año 2009 al alero de un hecho de connotación social, particularmente la noticia sobre un niño de diez años detenido luego de una persecución policial fue de conocimiento nacional. Su precoz edad, la situación de vulnerabilidad y la cantidad de detenciones previas del niño instalan en el debate público la efectividad de las políticas públicas de infancia y prevención del delito y la tensión de la institucionalidad vigente para resolver casos complejos, asociados a individuos con historias personales y familiares de alta vulneración. El financiamiento al programa 24 Horas fue una de las respuestas del Estado a este hecho noticioso.

En ese contexto se diseña el Programa 24 Horas, al alero del Servicio Nacional de Menores (SENAME), la Subsecretaría de Carabineros y la Dirección de Protección de la Familia de Carabineros (DIPROFAM), con la finalidad de desplegar una oferta programática que abordara los casos derivados de las detenciones policiales de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), ofreciendo una gama amplia de proyectos enfocados en distintos tipos de vulnerabilidad. De esa manera diseñaron diversos mecanismos institucionales para afrontar el problema de la vulneración de derechos de la infancia.

El programa a la fecha mantiene su implementación y ha involucrado a otros actores tales como la Subsecretaría de Prevención del Delito, el Ministerio de Salud y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). A nivel local se han integrado organizaciones no gubernamentales, municipios, Tribunales de Familia, establecimientos educacionales y dispositivos de Salud (Servicio Nacional de Menores, 2013). Tal como se puede observar, la estructura del Programa requiere de coordinación y diálogo entre una gran cantidad de personas.

El desafío que ponen de manifiesto este tipo de políticas públicas que involucran a actores diversos así como problemas multicausales -y que será el tema de interés de la presente tesis-, es cómo la política pública logra implementar estrategias constituidas por políticas, planes y programas elaborados por el Estado y ejecutados por distintos organismos de gobierno a nivel nacional, regional y local, así como también distintas organizaciones de la sociedad civil.

Según Fleury (2000) las políticas sociales componen procesos complejos que implican la interacción entre lo que se espera lograr, demandas de la sociedad respecto a ciertos temas, procesos político-institucionales que delimitan y forman el problema a abordar por la política social, el diseño y la implementación de las estrategias, la interacción entre los distintos actores involucrados y sus relaciones de poder. En Chile si bien existen estudios respecto a la implementación de políticas públicas y la identificación de los actores involucrados (véase Fundación Paz Ciudadana, 2012; Torres, 2013), estos han estado centrados en la descripción de roles en el proceso de construcción de los programas y no en su ejecución. Es necesario avanzar hacia análisis de mayor sustento conceptual, que evalúe los mecanismos de gobernanza a nivel de implementación.

Es posible clasificar los aportes de esta investigación en tres temas, desde lo académico, desde el diseño de políticas públicas en general y desde la política de infancia en Chile.

Desde lo académico, permite profundizar en el análisis de la implementación de políticas públicas utilizando la propuesta analítico-metodológica de *gobernanza* de Kooiman. Si bien la propuesta del autor tiene varios años, no se han encontrado investigaciones que evalúen su uso en políticas sociales. En ese sentido la propuesta analítica del autor está centrada en el análisis de la implementación más allá de los enfoques académicos más tradicionales como el modelo bottom-up o el modelo top-down.

Desde la implementación de las políticas públicas es relevante poder evaluar cómo se configuran en el territorio las relaciones entre los distintos actores involucrados y de qué manera han afectado la implementación de las políticas sociales multisectoriales, en este caso el Programa 24 Horas. Este tipo de preguntas permitirá robustecer la investigación en la materia, pudiendo ser un insumo para futuras políticas públicas respecto a lo que interacciones entre actores público/privados se refiere.

Finalmente como tercer aporte se destaca el insumo que representa para las políticas públicas de infancia, particularmente en el marco de la Política de Infancia y Adolescencia 2015-2025, en términos de ser un insumo para construir un sistema de gestión de calidad que considere lo local.

### **Pregunta de investigación**

En dicho contexto, la tesis busca por una parte, comprender las complejidades en la implementación de políticas sociales en las que participan tanto actores públicos como privados, a través del análisis de gobernanza. Como segundo elemento, se busca aplicar el modelo de *gobernanza interactiva* de Jan Kooiman en el análisis de políticas sociales.

## II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

### Objetivo general

Analizar la implementación del Programa 24 Horas desde la perspectiva del modelo de *gobernanza interactiva* de Jan Kooiman.

### Objetivos específicos

- i. Describir y analizar el *sistema de gobierno* en la implementación del Programa 24 Horas, en cuanto a sus elementos.
- ii. Describir y analizar el *sistema a gobernar* en la implementación del Programa 24 Horas, en cuanto a su diversidad, complejidad y dinamismo.
- iii. Describir y analizar las *interacciones de gobernanza* entre los *sistemas a gobernar* y *de gobierno*, en el marco de la implementación del Programa 24 Horas, identificando sus procesos.

### III. METODOLOGÍA

La presente tesis es de tipo cualitativo de alcance descriptivo y exploratorio. Al no existir estudios en esta línea específica, es decir que hagan uso del modelo en el análisis de políticas públicas en el ámbito social, la presente investigación significa un primer acercamiento para comprender y analizar exhaustivamente los efectos en la implementación de la interacción entre quienes diseñan el programa, los distintos actores que implementan a nivel local y los beneficiario, en el contexto de un programa social en la actualidad. El objeto de interés la etapa de implementación de una política pública a través del modelo de *governabilidad interactiva* de Jan Kooiman, el caso específico a analizar es el Programa 24 Horas.

La metodología cualitativa como mecanismo centrado en “la investigación que produce datos descriptivos, las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable” (Taylor & Bogdan, 1984, p. 20), es un enfoque que permite rescatar los relatos y visiones de los actores involucrados en la implementación del programa analizado en la presente tesis. Por consiguiente, no se busca realizar generalizaciones a partir de los resultados, si no que poder describir las relaciones e interacciones y los procesos de gobernanza interactiva en la implementación de un programa social.

La unidad de análisis corresponde a las intervenciones realizadas por los equipos de los proyectos vinculados al Programa 24 Horas. La unidad de observación son los proyectos que se implementan en el marco del Programa 24 Horas. Al respecto es importante señalar que el programa se compone de iniciativas financiadas tanto por el Servicio Nacional de Menores como por la Subsecretaría de Prevención Delito, considerándose para la presente investigación iniciativas dependientes de ambas instituciones.

La unidad de observación corresponde a los profesionales que implementan las iniciativas vinculadas al Programa 24 Horas, tanto asesores como coordinadores de equipo. Es decir los profesionales encargados de ejecutar las prestaciones asociadas a la *Oficina de Protección de Derechos de la Infancia (OPD)*, el *Programa de Prevención Focalizada (PPF)*, el *Programa de Intervención Integral Especializada (PIE)* y el *Programa de Terapia Multisistémica (MST)*, así como los profesionales responsables de la supervisión a nivel regional de dichas iniciativas. A la vez y en consideración a las características del modelo conceptual a utilizar, se analizaron adicionalmente entrevistas de los equipos del nivel central de ambos

organismos a fin de poder conocer la percepción de los “diseñadores de la política pública”.

La selección de la muestra, realizada en el contexto del Proyecto FONDECYT, consideró la selección de comunas del universo de localidades que implementan el Programa 24 Horas de las Regiones Metropolitana y La Araucanía, considerando tanto a las comunas que cuentan con financiamiento de SENAME, de la Subsecretaría de Prevención del Delito o ambas. Si bien para efectos del análisis no se buscó realizar una diferenciación y comparación a nivel comunal, la distinción permitió recolectar información de diversas experiencias de implementación.

En el marco del Proyecto FONDECYT, el criterio utilizado tanto para la selección de las comunas como de los profesionales fue por *muestreo intencionado*, entrevistando al menos a un profesional por cada iniciativa.

### **3.1 Técnicas e instrumentos de recolección y registro de datos**

La investigación, tal como se explicó anteriormente, usó datos cualitativos primarios y secundarios. El proceso de producción de información contempló dos etapas, el primero focalizado en la revisión de fuentes secundarias, específicamente orientaciones técnicas y las bases de los concursos públicos de las iniciativas. Esto con la finalidad de poder describir los marcos institucionales que determinan el objeto de estudio.

La segunda etapa estuvo focalizada en el levantamiento de información primaria, específicamente a través del desarrollo de entrevistas semi estructuradas (grupales e individuales) a los profesionales de cada uno de las iniciativas implementadas en el marco del Programa 24 Horas, así como a los profesionales encargados del diseño a nivel nacional (para el detalle de la muestra ver anexo). El uso de esta herramienta permitió comprender el fenómeno investigado desde la perspectiva de los informantes claves a través de sus propias palabras (Taylor y Bogdan, 1984, p. 101).

### **3.2 Plan de análisis**

El análisis de datos se realizó a través del enfoque de *teoría fundamentada* propuesto por Strauss y Corbin (2002), el cual se centra en la construcción de teorías basadas en la recolección sistemática de datos. Según los autores

(Strauss y Corbin, 2002) aquello implica un proceso de análisis del relato de los/las participantes, que inicia con la codificación e identificación de las imágenes mentales de un hecho, situación o experiencia. A partir de la codificación de dichas descripciones se identifican los *fenómenos*, es decir, las ideas centrales de los datos, a través de la construcción de diversas categorías y dimensiones y propiedades que le entregan significado. Aquel ejercicio permite pasar a la construcción de un ordenamiento conceptual de los datos, el que al establecer relaciones e integración entre conceptos se convierte en *teoría*.

En definitiva, el enfoque de *teoría fundamentada* es un método para, a partir de los datos, descubrir teorías o conceptos, buscando la plausibilidad las ideas identificadas por el investigador (Taylor & Bogdan, 1984), Strauss y Corbin señalan que el criterio clave para “pesar” una teoría es evaluar si son aplicables con facilidad a los datos y si es capaz de explicar el fenómeno (Taylor & Bogdan, 1984).

## IV. IMPLEMENTACIÓN Y GOBERNANZA COMO CONCEPTOS CENTRALES

Tal como se señaló anteriormente, el objetivo general de la investigación es analizar la implementación del Programa 24 Horas a través del modelo de *gobernanza interactiva*, con la finalidad de poder comprender las complejidades de esta *etapa* de las políticas públicas. Aquello implica necesariamente la revisión de los dos conceptos transversales de la tesis, *implementación* y *gobernanza interactiva*, es ese sentido el modelo analítico propuesto por el autor surge como una posibilidad de análisis de tipo integrativo en lo que respecta al debate académico respecto al estudio de la implementación de las políticas públicas, integrando en su análisis elementos relacionados a los diseñadores y los implementadores. En ese contexto, en el presente apartado se describirá de manera general la discusión académica existente en torno a la ejecución de las políticas públicas; posteriormente se explicará el origen del concepto de gobernanza y el modelo propuesto por Jan Kooiman.

Es importante señalar que si bien el siguiente apartado no busca ser una descripción exhaustiva de los conceptos señalados o un levantamiento detallado de su construcción en el debate académico, sí busca explicitar las nociones esenciales en las que se fundamenta la presente investigación.

### 4.1 La implementación de políticas públicas

En el debate académico sobre la *implementación* es posible distinguir tres momentos en la discusión (Olavarría, 2007; Pûlzl & Treib, 2007; Subirats, 2008). Una primera etapa en donde la ejecución de las políticas públicas era entendida con la consecuencia lógica del diseño, a cargo del aparato administrativo público. A partir de la década de los setenta se empieza a instalar la noción de su importancia a través del estudio de casos sobre "fallas" en la implementación de las políticas públicas. Análisis como el de Pressmann y Wildavsky (1998) sobre los problemas de un fondo de inyección pro empleo creado por el Congreso de los Estados Unidos que al cabo de tres años no había logrado ejecutar más del diez por ciento de su iniciativa, instalaron en el debate la necesidad de observar la implementación de las políticas públicas con mayor detenimiento.

El segundo momento estuvo centrado en las distintas visiones propuestas por los enfoques top-down y bottom-up, siendo el eje de la discusión el lugar

desde dónde surgía la política pública (Olavarría, 2007; Pûlzl & Treib, 2007; Subirats, 2008).

El enfoque top-down considera como punto de partida las decisiones del nivel central, estableciendo una lógica de diferenciada de etapas (diseño y luego implementación). El actor principal es el Estado, el cual se considera cuenta con una estructura organizada y jerarquizada para la “bajada” de la política pública (Olavarría, 2007). En ese sentido, un “buen resultado” de política pública sería una apegada al diseño en su implementación, cumpliendo en el mayor grado posible con los objetivos establecidos formalmente en la etapa de diseño. Según Birkland (2005), citado por Olavarría (2007), existen ciertos supuestos a la base de este enfoque: (i) la claridad de los objetivos y metas a alcanzar; (ii) definición clara de instrumentos y medios para usar; (iii) la política se encuentra consignada en documentos institucionales; (iv) existe una cadena de implementación que baja a través de la estructura de mando institucional; y (v) las capacidades de los implementadores son de conocimiento de los diseñadores (Olavarría, 2007).

El enfoque bottom-up por otra parte, estructura su propuesta desde el punto de inicio opuesto, es decir desde de las actividades de implementación en lo local. En ese contexto el Estado no es el único actor relevante, sumando importancia los implementadores a nivel local, ya sean públicos y privados – formales o no-, así como su capacidad de incidencia en la implementación de las políticas públicas, incluso para frustrar o neutralizar los objetivos iniciales (Subirats, 2008; Olavarría, 2007).

En consideración a las limitaciones de ambas propuestas analíticas surge una tercera generación en el debate, la cual establece un puente entre ambos enfoques a través de propuestas que abordan el rol de los actores políticos y los procesos de negociación en la definición e implementación de políticas públicas (Olavarría, 2007; Pûlzl & Treib, 2007). Una propuesta en esa línea es el análisis de *policy network*, el cual se focaliza en las relaciones que se establecen entre los distintos actores necesarios para el desarrollo y gestión de la política pública.

Más allá de las fases de discusión académica sobre la *implementación*, su análisis es un punto importante en la discusión de las políticas públicas en la actualidad, superando su lugar inicial de dependencia a la formulación, como una etapa posterior en términos cronológicos. Por consiguiente, lo que sucede en la implementación es relevante en términos del análisis de las complejidades de las políticas públicas y cuenta con complejidades y particularidades propias e independientes del diseño, tal como lo señalaran

Pressman y Wildasky (1998, p. 53), "la implementación, en las mejores circunstancias, es extremadamente difícil"

Finalmente y teniendo como punto de partida la noción de la implementación como un proceso complejo y con características propias, se considerará que la noción de la ejecución de las políticas públicas es un proceso dinámico, en interacción constante con la definición del problema, la selección de alternativas, el diseño y la evaluación (Cortázar, 2006). Y en el que -como plantea Subirats (2008)- es posible distinguir tres elementos esenciales: (i) la toma de decisiones y acciones por parte de actores públicos y privados; (ii) ejecutadas en el marco de una política pública regulada por reglas institucionales; y (iii) la búsqueda de influencia en la red de actores, las estrategias de acción y las mismas decisiones.

## **4.2 Gobernanza y gobernabilidad**

Tal como lo cuestionara el enfoque bottom-up, en el desarrollo de las políticas públicas no necesariamente el Estado es el único actor involucrado, no necesariamente es el principal o tiene la mayor capacidad de influencia. En ese contexto, desde el estudio de las políticas públicas como de la política y relaciones de poder, una de las aristas a estudiar es el rol que debe ejercer el Estado en la dirección de la gestión pública, ¿es sólo un creador y supervisor de reglas? O ¿es un actor relevante y que lleva el mando en la implementación de políticas de diversa índole?, ¿debe ver cómo otros implementan o es una responsabilidad del Estado?, ¿cómo se relaciona esto con procesos más grandes como la globalización?, por ejemplo.

Resolver estas preguntas en la actualidad, es decir, en contexto de sociedades democráticas, de Estado de derecho, con la ley como marco de la acción de los poderes políticos (Aguilar, 2007), establece el ejercicio del poder del Estado en un contexto de legitimidad.

La respuesta a dichas preguntas tiene que ver con la evaluación del rol que ejerce el Estado en el ejercicio democrático del día a día. Más allá del análisis particular de cada caso, es posible observar una institucionalidad en tensión. Según Luis Aguilar (2007) es posible identificar algunos factores que han determinado en términos generales la existencia de este tipo de tensiones y cuestionamientos respecto al ejercicio de gobernar, tales como los cambios económicos, sociales y políticos a nivel global en los últimos veinte años, en donde el Estado tiene menor dominio, y que ha significado plantear el tipo de preguntas planteadas en un inicio.

En este contexto surgen como alternativa los conceptos de *governabilidad* y *governanza* como ideas que permiten acercarse a la función del Estado en la actualidad. La *governabilidad* está vinculada directamente a la acción del gobierno y el cómo el Estado se articula para mantener un orden en la sociedad (Aguilar, 2007), por consiguiente la sociedad civil tiene un rol de beneficiario más que de participante. La solución pasaría entonces, en fortalecer las capacidades del gobierno (institucionales, de gestión, políticas) a fin de "governar mejor". El concepto de *governanza* en oposición, considera factible la incorporación de distintos actores en el proceso de gobernar, reconoce el rol participativo que la sociedad civil e incluso el mercado han adquirido (Aguilar, 2007).

### **4.3 El concepto de gobernanza**

El concepto de gobernanza es una terminología que en el campo de las ciencias sociales se ha empezado a utilizar con frecuencia, y si bien existen detractores y defensores de su uso (Launay, 2005), se usa para describir las interacciones público-privadas en donde Estado, sociedad civil y mercado participan en los fenómenos sociales, en un proceso de co-construcción.

El surgimiento de su uso es el reflejo de un sinnúmero de cambios sociales a nivel mundial como la globalización, la tecnología, el cambio climático, las nuevas formas de participación de la sociedad civil, entre otros (Launay, 2005), los cuales tensionan la forma en que se relaciona el Estado con los distintos actores, demandando otras formas de solucionar problemas a través de la co-producción de nuevas formas de cooperación. El concepto de *governanza* en ese sentido, buscaría el equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado, en miras a un desarrollo sustentable a largo plazo (Launay, 2005).

No obstante a aquello, y tal como se señaló en un inicio, existen distintas visiones respecto al concepto, desde miradas enfocadas en su potencialidad, en cuanto representa un nuevo espacio de desarrollo de los espacios políticos locales y globales y de la estructura democrática de la sociedad actual (Launay, 2005); a otras posturas centradas en las limitantes de la acción del Estado y el dominio del mercado, abriendo espacio a la gestión privada en problemas de índole pública.

### 4.3.1 El origen del concepto

La idea de *gobernanza* es introducida por el Premio Nobel de Economía Oliver Williamson, quien toma el trabajo de Ronald Coase sobre el desarrollo de las organizaciones privadas en el mercado y sus límites, señalando que los actores poseen información asimétrica y racionalidad limitada, lo que generaría distintas formas de organización al interior de las empresas. A estas distintas formas de ordenamiento interno Williamson las llama "estructura de gobernanza", es decir las distintas formas en que interactúan los actores de una organización. Según el autor, incluso los procesos más simples requerirían de una "estructura de gobernanza" para proteger a las partes (Carrasco, 2012).

Es importante señalar que Williamson pertenecía a una corriente de la economía llamada *Nueva Economía Institucional*, escuela que se caracteriza por sus divergencias con la economía tradicional, debido a que se sitúa desde una premisa opuesta a la globalmente aceptada en la tradición académica ortodoxa: la racionalidad limitada de los sujetos y su forma subjetiva de procesar la realidad, por lo que las instituciones –y por ende los mecanismos de gobernanza- jugarían un papel importante para poder establecer acuerdos entre distintos actores. La *gobernanza* también ha sido sujeta a investigaciones de campo, a fin de poder indagar respecto a los elementos que en la práctica son constitutivos de ella, como las diversas investigaciones de Elinor Ostrom (2010) en la materia. La autora, basándose en la teoría del public choice, estudió las elecciones fuera del mercado ante escenarios de fracaso de la acción del gobierno, a partir del dilema de la "tragedia de los comunes" de Garrett Hardin, estudiando casos donde la coordinación entre los sujetos era factible, y podían administrar los recursos de uso común.

### 4.3.2 Distintas visiones respecto a su uso

Luego de su introducción a través de los trabajos de Williamson, según Launay (2005) es posible distinguir en el debate académico tres posturas distintas respecto a la idea de *gobernanza*: un primer grupo centrado en el uso del concepto desde una visión neoliberalista; una segunda que se presenta como detractora de uso debido a que promueven una postura anti-neoliberal; y un tercer grupo más pragmático, que utiliza a la *gobernanza* como una buena herramienta para redefinir la manera de manejar lo público, producto de las imposiciones de la globalización.

El primer grupo lo encabezan organismos internacionales como el Banco Mundial quienes utilizan el concepto desde la evaluación de las instituciones a través del cual el gobierno ejerce su autoridad a través de un sistema de reglas. El foco estaría entonces en el mecanismo que el gobierno despliega para el desarrollo, desde una mirada funcionalista. En ese sentido dicha postura se encuentra en línea con la propuesta de Williamson y la Nueva Economía institucional, entendiendo a la gobernanza como “un conjunto de reglas” que permite acuerdos.

Desde la visión académica de quienes se encuentran en contra de la concepción neoliberal del concepto de *gobernanza*, existirían múltiples riesgos al entenderla desde una mirada neoliberal. El primer peligro sería la limitación del rol del Estado en este proceso, transformándose en un mero regulador; una segunda complejidad sería, en palabras de Laumay (2005), la posible homogenización cultural producto de la imposición de normas.

Finalmente para el tercer grupo el concepto provee de un rango de acción más amplio que la definición de las reglas del juego, centrándose en la búsqueda de equilibrio entre las distintas fuerzas intervinientes (Estado, mercado y sociedad civil). A la vez pudiendo ser una terminología factible de utilizar tanto a nivel local como nacional y global. En ese sentido, según Pierre Calame (Laumay, 2005, p. 15) la *gobernanza* sería:

“El arte de organizar en el espacio público la relación entre los intereses de los ciudadanos y entre los niveles locales, nacionales y mundiales. Es también el arte de producir reglas de juego que tienen sentido tomando en cuenta la complejidad de nuestras sociedades y permitiendo el diálogo y la acción colectiva”.

Se puede apreciar que si bien el término no tiene una aceptación única desde el debate académico y que cuenta visiones contrapuestas respecto a su uso, permite abrir el debate respecto a la suficiencia del rol del Estado en el ejercicio de su autoridad y la administración de los intereses de los distintos actores. Aguilar (2007) señala que el concepto, con énfasis en algunas temáticas según el autor que lo aborde, tiene algunas características básicas reconocibles:

- Proceso mediante el cual los distintos actores sociales definen sus objetivos, el cómo se coordinarán. La sociedad define en su conjunto la dirección que quiere llevar.

- El proceso de dirección está estructurado en función al sistema de valores vigente, normas e instituciones vigentes. Por consiguiente es un patrón de comportamiento inserto en un contexto.
- Participan distintos actores en su diseño y ejecución, por lo que requiere de una instancia de gobierno que facilite o propicie los espacios de cooperación. El proceso adquiere sentido en la interlocución de los distintos actores.
- El peso de los actores que participan varía según el nivel de autonomía de la sociedad, en términos de si cuenta con un capital social que la lleve a rechazar un rol más pasivo en la toma de decisiones. O si en su defecto la complejidad de los problemas requiere la participación de distintos actores.
- El concepto de *gobernanza* explica el sentido de descentralización de ciertos procesos sociales, su multipolaridad y estructura de sistema.

Esto no quiere decir que lo que se busca es que la sociedad civil sea autónoma en su funcionamiento en relación al gobierno, sino que más bien el uso de esta idea –por sobre la gobernabilidad, por ejemplo- permite pensar en la solución de problemas sociales involucrando no únicamente al gobierno.

#### **4.4 La gobernanza interactiva de Jan Kooiman**

En concordancia con la discusión anteriormente planteada sobre el concepto de gobernanza, Jan Kooiman en su libro de 1993 *Governing as Governance*, señala que era posible encontrar a nivel mundial diversas experiencias locales, regionales y nacionales en donde los límites entre “lo público” y “lo privado” eran difusos y en donde prevalecía la idea del trabajo en conjunto. Aun cuando en algunos casos esto giraba hacia la mayor presencia del mercado y la desregulación, en otros significaba nuevos balances de responsabilidades entre los distintos actores. El objetivo que Kooiman identifica en este proceso es buscar nuevas alternativas para nuevos problemas, en una mezcla pública/privada no tradicional.

Para el autor este escenario es posible de ser analizado en dos niveles distintos. El primero respecto a una mirada más concreta del fenómeno, en donde es posible buscar nuevos modelos centrados en la co-producción. En un segundo nivel es posible observar los cambios en los patrones de gobernanza, qué elementos se introducen y movilizan cambios.

En sus posteriores trabajos e investigaciones, centrados principalmente en los mecanismos de gobernanza que despliegan las comunidades en el manejo de recursos de usos común, el autor propone un marco analítico centrado en la *gobernanza interactiva*. Considerándola como “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales” (Kooiman, 2004, 58). La gobernabilidad en este caso, es una propiedad de los sistemas compuestas por actores en constante interacción, elemento que es el eje central del proceso. Según Kooiman los sistemas están compuestos por interacciones, que a su vez dependen del sistema en un todo complejo integrado.

#### 4.4.1 La interacción o interacciones de gobernanza

La *interacción* como concepto es el eje central del autor, ya sea en la interacción entre sujetos público-privados o en las interacciones mismas en el sistema de gobierno, es en este proceso de relaciones multilaterales en donde se pueden observar la cohesión o ruptura. Por consiguiente, la interacción se encuentra directamente ligada con la idea de *interdependencia*, en la lógica de que los individuos no pueden ser autosuficientes, ya que nadie cuenta con el conocimiento o la información necesarias para abordar problemas en sistemas complejos (Kooiman, 2003). Es la interacción, la que en un proceso constante de tensión y desarrollo pone en evidencia que para el abordaje de problemas dependemos de otro.

Para el autor en el proceso de interacción -en el marco de sistemas complejos-, las acciones se relacionan entre ellas y producto de aquello, las estructuras que determinan dichas acciones también se ven influenciadas por la interacción. Por consiguiente es posible distinguir entre la **estructura** y el **proceso**. El **proceso** tiene relación con la acción misma de interacción, con el “resultado de la capacidad de actuar de los actores involucrados” (Kooiman, 2004, p. 62), es decir se ubica en el proceso de interacción intencional. La **estructura** en las interacciones, en cambio, hace referencia a los marcos y contextos materiales, socioestructurales y culturales en las que la interacción se enmarca, es decir condiciona la acción de interacción. Hace referencia a las instituciones, estructuras sociales, reglas y normas. El cómo se desarrolle la vinculación entre proceso y estructura determinará si el resultado de la interacción será la mantención de los procesos o si modifican las relaciones existentes. Finalmente el autor distingue distintos tipos de interacciones: *interferencias, interrelaciones horizontales, intervenciones*.

#### 4.4.2 El sistema de gobierno

Según Kooiman, la gobernabilidad desde el sistema de gobierno tiene que ver con la capacidad de propiciar, organizar y liderar las interacciones de gobernanza en función a un sistema social complejo, diverso y dinámico.

El sistema de gobierno (GS) tiene tres componentes principales: *elementos, modos y órdenes*. Respecto a los elementos, estos están compuestos a su vez por tres componentes altamente correlacionados las *imágenes, instrumentos y acciones* (Kooiman, 1993; 1994; 2004; 2008a; 2008b).

Los **elementos** de un sistema de gobierno son aquellos puntos identificables en la interacción de quienes gobierna, que tal como se señaló anteriormente está compuesta por **imágenes**. Este concepto hace referencia a las ideas guías de cómo y porqué gobernar. Pueden ser de distinto tipo como visiones, conocimientos, hechos, juicios y metas. Pueden ser tanto implícitas como explícitas y están atravesadas por las propias experiencias de los sujetos que gobiernan. Pueden ser recreadas o modificadas.

El otro componente de los elementos son los **instrumentos**, estos hacen referencia a la unión entre las imágenes y las acciones. Es una especie de artefacto creado en un contexto, y aplicado no de manera neutral, a fin de asentar una imagen determinada. Pueden ser clasificados como *suaves* o *fuertes*, y según Kooiman lo relevante es poder seleccionar instrumentos que estén basados en juicios legitimados, a fin de entregar una base para la *acción* de quienes gobiernan.

El último componente son las **acciones**, tal como se señaló anteriormente, imágenes, instrumentos y acciones están fuertemente relacionados. La acción es poner los instrumentos en ejecución, implementar políticas, movilizar actores. Existen distintos tipos de acciones como *liderazgo, movilización social y coordinación*.

Kooiman también distingue distintos modos de gobernanza que se desarrollan bajo los marcos institucionales: *autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico* (Kooiman, 1993; 1994; 2004; 2008a; 2008b).

El **autogobierno** se caracteriza por interacciones más caóticas y fluidas y depende totalmente de sus propias capacidades para desarrollar y mantener

su identidad. La **cogobernanza** está relacionada con actores que cooperan, se coordinan y participan de manera horizontal, sin necesariamente contar con un gobierno central o dominante. Este proceso de apoyo conjunto entre distintos actores puede adquirir distintas conceptualizaciones en función al nivel en el que se da. De esa manera, cuando hablamos de la interacción que ocurre entre distintos actores a nivel individual o formal se habla de "cooperación". Cuando nos posicionamos en el nivel intermedio de interacción social ("meso"), el autor habla de la existencia de "coordinación", en este caso los actores son organizaciones. Es posible identificar un tercer nivel "macro", donde ocurren acuerdos entre y con el Estado, pensando en mecanismos más globales de acuerdo. El énfasis en este modelo es que la gobernanza crecerá en la medida en que la interdependencia entre los actores de distintos niveles sea considerada como importante. En la **gobernanza jerárquica** "los sistemas de intervención" son el modo en que Estado, ciudadanía y organizaciones interactúan, su materialización práctica es el uso del derecho y la política, la regulación legal y administrativa. Están pensadas bajo la lógica burocrática de Max Weber de la estructura organizacional.

El último elemento distintivo realizado por el autor en el sistema de gobierno son los *órdenes de gobernanza*. El **primer orden** de gobernanza tiene relación con los temas del día a día, que ocurren en cualquier momento en que los actores de distintos niveles interactúen a fin de resolver problemas y crear oportunidades. El **segundo nivel de orden** tiene relación con el contexto en donde se solucionan los temas de primer orden, es decir con las instituciones, arreglos institucionales o condiciones estructurales del primer orden. Ejemplo de aquello son las reglas, normas, derechos, roles y procedimientos. El tercer y último nivel es la **meta gobernanza**, dicho nivel tiene relación con *lo que gobierna a los gobernantes*, es decir, está vinculada a los principios que determinan a los gobernantes, a las ideas o juicios superiores que determinan el cómo se hacen las cosas (Kooiman, 1993; 1994; 2004; 2008a; 2008b).

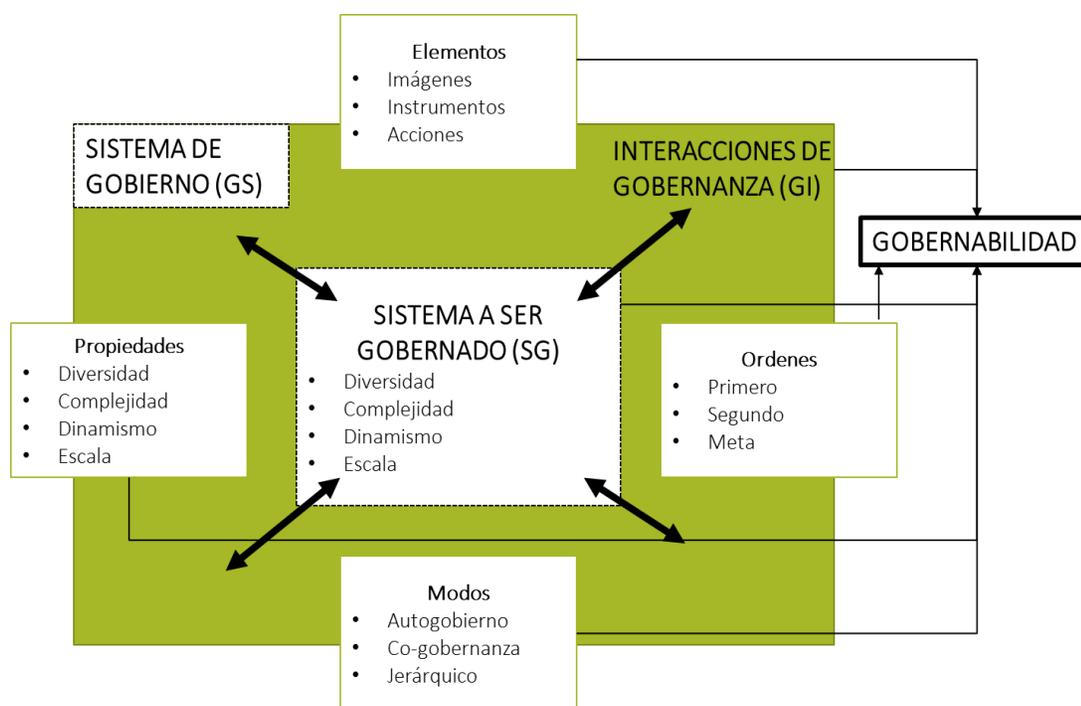
#### 4.4.3 El sistema a ser gobernado

El sistema a ser gobernado está constituido por la interacción de las esferas económica, social y ecológica de un contexto o grupo dado, el énfasis está más que en las características particulares de cada componente, en las interacciones, interdependencias y superposiciones que entre ellas se producen. A fin de poder caracterizar con mayor detalle analítico al sistema a ser gobernado, Kooiman (1993; 1994, 2004; 2008a; 2008b) utiliza los conceptos de *diversidad, complejidad, dinamismo y escala* para describirla.

La **diversidad** tiene relación con la naturaleza y grado en el que se diferencian los distintos componentes, es decir, en identificar qué actores componen el sistema y en qué grado se diferencian sus objetivos, intenciones y poderes. La **complejidad** por otra parte, tiene relación con la "arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema" (Kooiman, 2004, p. 59) y su entorno. Se debe observar las estructuras, interdependencias e interrelaciones entre los distintos niveles del sistema. El **dinamismo** se vincula con las tensiones al interior y entre sistemas, por lo que es necesario identificar sus problemas, oportunidades y regularidades en los procesos. Finalmente la **escala** tiene relación con las dimensiones en espacio y tiempo de determinado fenómeno.

A modo de resumen a continuación se presenta una ilustración que vincula los conceptos utilizados por Kooiman (2008) para distinguir el modelo analítico de la *gobernanza interactiva*.

**Ilustración 1 Modelo de Gobernanza Interactiva de Kooiman**



Fuente: Kooiman (2008b)

## V. ANTECEDENTES RESPECTO AL PROGRAMA 24 HORAS

A fin de poder evaluar los mecanismos mediante los cuales se desarrolla la gobernanza en el Programa 24 Horas es necesario poder conocer el contexto institucional en el que se enmarca dicha estrategia. Para aquello en el presente capítulo se describirá la institucionalidad actual en infancia en Chile, el marco normativo vigente y finalmente se realizará un recuento histórico del programa desde su diseño a la actualidad.

### 5.1 La institucionalidad de infancia en Chile

Durante varios años hasta la creación del Consejo Nacional de Infancia, la temática de protección de niños, niñas y adolescentes ha sido abordada de manera desagregada según iniciativa y sector. El Servicio Nacional de Menores ha sido el organismo encargado de abordar los casos de vulneración de derechos, los infractores de ley y el sistema de adopción; el Ministerio de Desarrollo Social se ha encargado de liderar la implementación del Sistema Chile Crece Contigo; y la cartera de educación se ha encargado respecto a todo lo relacionado a infancia y educación. La creación del Consejo de la Infancia el año 2014 y el proyecto de ley para la creación de la Subsecretaría de la Niñez abren el espacio para una posible reconfiguración de la institucionalidad pública. Como este proceso aún se encuentra en desarrollo, a continuación se describe en términos generales la institucionalidad vigente hoy respecto a infancia.

#### *El Servicio Nacional de Menores – Ministerio de Justicia*

El Servicio Nacional de Menores (en adelante SENAME) es un organismo centralizado creado por el Decreto de Ley N° 2.465 del año 1979, dependiente del Ministerio de Justicia, y que se encarga de la protección de derechos de NNA (SENAME, 2016b). Su misión institucional es “contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio” (SENAME, 2016b). En términos de cifras, según la cuenta pública 2015, dicho año atendieron 33.792 casos por el ámbito de justicia juvenil y 199.112 por el de protección, ejecutando un total de 1.571 proyectos en dichas áreas (SENAME, 2016a).

### *El Consejo Nacional de la Infancia - Ministerio Secretaría General de la Presidencia*

Organismo creado en marzo del año 2014 con la finalidad de asesorar a la actual Presidenta de la República en el diseño y establecimiento de un sistema integral de garantías de derechos de la infancia y la adolescencia. Está compuesta por distintos Ministerios vinculados al tema, siendo SENAME invitado en calidad de permanente. Los ejes programáticos definidos por el Consejo de la Infancia son: (1) nuevo marco político, normativo e institucional; (2) más y mejor protección especial de derechos; y (3) más equidad, más inclusión. Fue creado mediante el Decreto N° 021 (año 2014), el cual crea al Consejo Nacional de la Infancia con la finalidad mejorar los estándares en materia de protección, garantía y promoción integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, mediante el perfeccionamiento de la institucionalidad pública vigente a esa fecha (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2014). En ese contexto se establece necesaria la coordinación de los esfuerzos de las distintas instituciones del Estado a través de un Sistema Integral de Protección de los Derechos de la Infancia y Adolescencia. En el artículo primero del Decreto se establece como misión:

“Asesorar a la Presidenta de la República en todo cuanto diga relación con la identificación y formulación de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local, y servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas material” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2014)

Las principales tareas operativas del Consejo son: (1) formulación de una política nacional de protección de la infancia; (2) encabezar la coordinación intersectorial para la implementación de la política; (3) el estudio de la legislación nacional vigente para proponer modificaciones; (4) la evaluación de desempeño de la institucionalidad vigente y recomendaciones para su mejoramiento; (5) elaboración de propuestas; (6) gestión de un sistema de información que permita monitorear los avances; y (7) otros temas que la Presidencia requiera en la material (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2014).

A la fecha ya se presentaron en el Congreso el Proyecto de Ley que establece un Sistema de Garantías de los Derechos de la Infancia, el Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de la Niñez y el Proyecto de Ley que crea la Defensoría de la Niñez.

## 5.2 Marco normativo regulatorio

En cuanto a la normativa legal vigente relativa a infancia es posible una serie de convenciones internacionales y leyes nacionales vigentes. Ambas son descritas a continuación:

### 5.2.1 Convenciones internacionales

La adscripción de Chile a los tratados internacionales es una materia relevante en relación a la infancia, como consta en el Informe de la Comisión Especial Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (2014), estos acuerdos constituyen un marco orientador respecto a las acciones que se deben tomar como Estado a fin de garantizar el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes; y que mandatan al gobierno a realizar las medidas administrativas, legislativas y a ejecutar políticas públicas para dar la efectividad a aquello. La Convención de los Derechos del niño/a ratificada por Chile el año 1990, señala expresamente “a la familia como el lugar donde los niños deben crecer, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, por lo que ella debe recibir la protección y asistencia necesaria, para asumir plenamente su responsabilidad dentro de la comunidad” (Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, 2014). Esto significó la transición desde una visión tutelar del sujeto a una concepción que visualiza a niños, niñas y jóvenes como legítimos titulares de derechos y libertades que las convenciones internacionales reconocen, así como como sujetos capaces de ejercerlas conforme a su etapa de desarrollo.

### 5.2.2 Leyes vigentes en Chile

#### *Ley de Menores N° 16.618*

Establece las causales de protección que “concernen a la conducta de padres y adultos responsable y a las instancias de protección” (SENAME, 2016b).

#### *Ley de Tribunales de Familia N° 19.968*

Creada como una judicatura especializada, la cual define las competencias del SENAME en material judicial e instruye respecto de las implicancias judiciales de las medidas de protección de los derechos para los NNA.

### *Ley N° 20.379*

Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral de la infancia Chile Crece Contigo. El objetivo de la creación de dicho modelo de gestión a través de la Ley fue entregar prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos servicios del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable (Ministerio de Planificación, 2009). El sistema está compuesto por el Subsistema Chile Crece Contigo y otros, y es liderado por el Ministerio de Desarrollo Social.

### *Ley de Subvenciones N° 20.032*

Define las condiciones para la licitación de la prestación de servicios por parte de organismos colaboradores, relativa a programas enfocados en la vulneración de derechos e infractores de ley. Por consiguiente especifica y reglamenta la oferta del servicio según las modalidades de intervención. Distingue cuatro líneas de financiamiento: (1) Oficinas de Protección de derechos de la Infancia; (2) Centros Residenciales; (3) Programas; y (4) Diagnóstico. Esta ley es relevante tanto para el quehacer del Servicio como para el Programa 24 Horas, ya que establece un mecanismo de atención vinculado a la subvención por demanda y la licitación disgregada por línea de intervención, por lo que una misma institución se puede adjudicar varias líneas, pero a través de la propuesta de proyectos individuales (Ministerio de Justicia, 2005).

## **5.3 Conformación histórica del programa 24 horas**

El Programa 24 Horas surge el año 2009 durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, al alero de SENAME y la Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM). Es en ese periodo en donde SENAME, como organismo licitador, asesor y supervisor de las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD) evidencia la sobrecarga de dichos equipos locales producto de la atención de casos provenientes del registro de NNA que pasaban por las unidades policiales. SENAME ve la necesidad de crear una estrategia que se hiciera cargo de la atención y que estructurara de mejor manera la oferta, a fin de no sobrecargar a algún actor en específico de la red local. Aquello da como resultado la creación del Programa 24 Horas.

A continuación se relatan las etapas que dieron pie a la instalación del programa en el territorio, siguiendo una estructura similar a la usada por SENAME (2013). En términos generales es posible distinguir cinco momentos:

- **Antecedentes y diagnóstico:** periodo previo a la conformación del programa y que derivó en la necesidad de crear una oferta integral para abordar los casos identificados por los listados de las Unidades Policiales.
- **Diseño:** etapa de creación del Programa, negociación y coordinación con distintos actores para la conformación técnica y presupuestaria de la nueva oferta.
- **Instalación:** despliegue territorial de la oferta a través de la modalidad piloto en comunas seleccionadas del país.
- **Rediseño:** periodo de ajuste programático del programa, a la luz de los distintos intereses de los actores involucrados.
- **El programa después de los cambios:** etapa post rearticulación de los equipos, ejecución territorial actual del Programa 24 Horas.

### 5.3.1 Antecedentes y diagnóstico

Durante el año 1996, Carabineros de Chile en alianza con algunos Municipios del país y en el marco de la Estrategia de Seguridad, crea la iniciativa *Programa 24 Horas de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes*. Su finalidad era el intercambio de información de manera oportuna y eficiente entre los actores participantes, a fin de generar estrategias de intervención con aquellos niños, niñas y adolescentes que ingresaban a las Unidades Policiales. Siendo su sentido último el disminuir el riesgo social y participación en hechos delictuales por parte de los NNA focalizados (Carabineros de Chile, 2007). Para aquello Carabineros ponía a disposición de las Municipalidades el listado de los NNA registrados en las Unidades Policiales mediante la firma de un acuerdo de colaboración. Las municipalidades por su parte, se comprometían a contactar y atender los casos de vulneración de derechos o infracciones a la ley. El equipo a cargo del proceso era la DIPROFAM.

En términos de cobertura, la primera iniciativa surge en la comuna de Conchalí, al año siguiente Carabineros de Chile firma un acuerdo con la Intendencia Metropolitana, aumentando la cobertura a cinco municipios adicionales para el año 1998. El año 2002 se amplían a las comunas del gran Santiago. Entre los años 2005 y 2009 los acuerdos aumenta de 33 a 279, equivalente al 81 por ciento del total de municipios del país (SENAME, 2010).

Durante los años 2005 y 2006 se reformula la propuesta de trabajo y cambia al *Programa de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes 24*

*Horas*, poniendo el foco en el trabajo territorial y local coordinado de distintos actores, con énfasis en dos puntos:

- (i) **Ámbito policial**, activando estrategias complementarias que pudieran resolver las problemáticas sociales asociadas al caso, desde Carabineros.
- (ii) **Ámbito social**, de responsabilidad de los municipios. El proceso consideraba un reporte semanal desde la DIPROFAM al Comisario de la UP respectiva, lo que generaba el despliegue de las estrategias locales. Una vez al mes los municipios debían remitir una ficha técnica con los casos atendidos al Comisario de la Unidad Policial, quien a su vez la enviaba a la DIPROFAM (Carabineros, 2007).

Si bien algunas iniciativas fueron atendidas a través de la focalización de recursos como los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) dependientes del Ministerio del Interior, en otros casos significó la focalización de acciones a través de la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD). Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el promedio de personas menores de 18 años aprehendidas en las Unidades Policiales durante el periodo de vigencia del programa en su versión original, era cercana a los 56.000 casos, siendo el año 2009 el periodo con menores detenciones (46.7700 casos<sup>1</sup>). Estas cifras relevan la potencial alta demanda para atención por parte de los equipos de gestión local vigentes de la época.

El efecto a largo plazo fue la sobrecarga de los equipos OPD, ya que no sólo requirió la atención directa de casos, sino que además significó el despliegue de otros procedimientos de gestión, tales como la revisión de antecedentes y derivación de los usuarios según perfil. Acciones que fueron realizadas de manera paralela a la atención de aquellos usuarios que ingresaban al programa por los conductos regulares definidos por bases técnicas. En lo concreto significó que en muchos casos los listados provenientes del Programa 24 Horas quedaran sin atención (SENAME, 2013).

En ese contexto, el Departamento de Protección de Derechos de SENAME en conjunto con el Ministerio de Justicia, la DIPROFAM y la Subsecretaría de Carabineros plantean la necesidad de generar estrategias que pudiesen abordar tanto los casos provenientes del Programa 24 Horas de Carabineros como de los ingresos regulares de la oferta de SENAME. Aquello convergió en

---

<sup>1</sup> Cálculos propios a partir de cifras anuales entregadas por el Instituto Nacional de Estadística en su Anuario Estadístico de Justicia del año 1998 al 2008.

el desarrollo de una serie de reuniones de coordinación, en las cuales se definió al Servicio Nacional de Menores como el responsable del diseño de una propuesta inicial, a fin de ser presentada al Gobierno Regional Metropolitano como programa piloto.

La selección de comunas para el plan inicial se realizó en función a cuatro criterios consensuados: (1) oferta local de la comuna en relación a la temática; (2) el grado de cumplimiento a los requerimientos previos de la DIPOFRAM; (3) voluntad política del alcalde; y (4) la representatividad de cada sector político a fin de hacer sostenible a largo plazo la propuesta (SENAME, 2013).

De esta manera, las comunas seleccionadas para el pilotaje fueron ocho: La Florida, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Peñalolén, Puente Alto, Pudahuel y Recoleta.

### 5.3.2 Diseño de la nueva oferta programática

Teniendo en consideración la información levantada en el diagnóstico, los actores involucrados en el nuevo diseño observan que los mayores problemas de la oferta local para la infancia estaban en la carencia de estrategias para abordar distintos tipos de complejidades<sup>2</sup>, la falta de criterios para la focalización de casos (privilegiando a los infractores de ley por sobre las vulneraciones), y la falta de coordinación entre los distintos actores al nivel local (SENAME, 2010).

En ese contexto, SENAME con el apoyo de la DIPROFAM, diseña una propuesta programática centrada en un modelo de gestión territorial cuyo propósito era la atención oportuna y eficiente de NNA, según sus distintos niveles de complejidad. La propuesta inicial fue presentada a los municipios integrantes del plan piloto, a fin de considerar la visión de los implementadores locales. El resultado de aquello fue la integración de programas complementarios enfocados en el consumo de drogas y la

---

<sup>2</sup> SENAME define de la siguiente manera los niveles de complejidad:

Alta: "Presencia de situaciones y/o conductas que provocan un grave daño a la integridad física y/o psicológica de NNA" (SENAME, 2010:20).

Mediana: "Presencia de situaciones y/o conductas que se constituyen en evidentes señales de alerta de cronificación de vulneraciones de derechos ya presentes, que provocan daño y/o amenazan los derechos de NNA" (SENAME, 2010:20).

Baja: "Presencia de situaciones y/o conductas que se constituyen en señales de alerta a considerar, pero que no provocan un daño evidente en NNA en lo que al ejercicio de sus derechos se refiere" (SENAME, 2010:20).

reinserción educativa. Si bien la intención inicial era que las instituciones públicas expertas en la materia fueran quienes ejecutaran dicha oferta (SENDA y MINSAL), ambas declinaron por tener otras prioridades de desarrollo, por lo que los programas más específicos también quedaron a cargo de SENAME.

Durante el mes de agosto del 2009 se produce un hecho de connotación social que se transforma en la ventana de oportunidad para obtener el financiamiento necesario, debido al interés público que adquiere el caso de un niño de 10 años que infringe numerosas veces la ley. Este hecho permite obtener mediante la negociación de la Subsecretaría de Carabineros, aproximadamente \$2.900 millones de pesos a través de un traspaso a SENAME, para ser usado bajo la Ley de Subvenciones.

Este mecanismo de financiamiento definió la forma final en que la propuesta se configuró, ya que debido a los requisitos establecidos por la Ley de Subvenciones para el financiamiento de la oferta programática, se tuvo que armar un programa que fuera financiable a través de la subvención a organismos colaboradores. La lista final de iniciativas a financiar fue la siguiente: Programa de Intervención Especializada (PIE), Programa de Intervención Breve para la Prevención Focalizada (PIB), y la Oficina de Protección de Derechos (OPD). Se suman a los programas complementarios para el tratamiento de consumo de alcohol y otras drogas (PDC) y el de reinserción educativa (PDE) (SENAME, 2013).

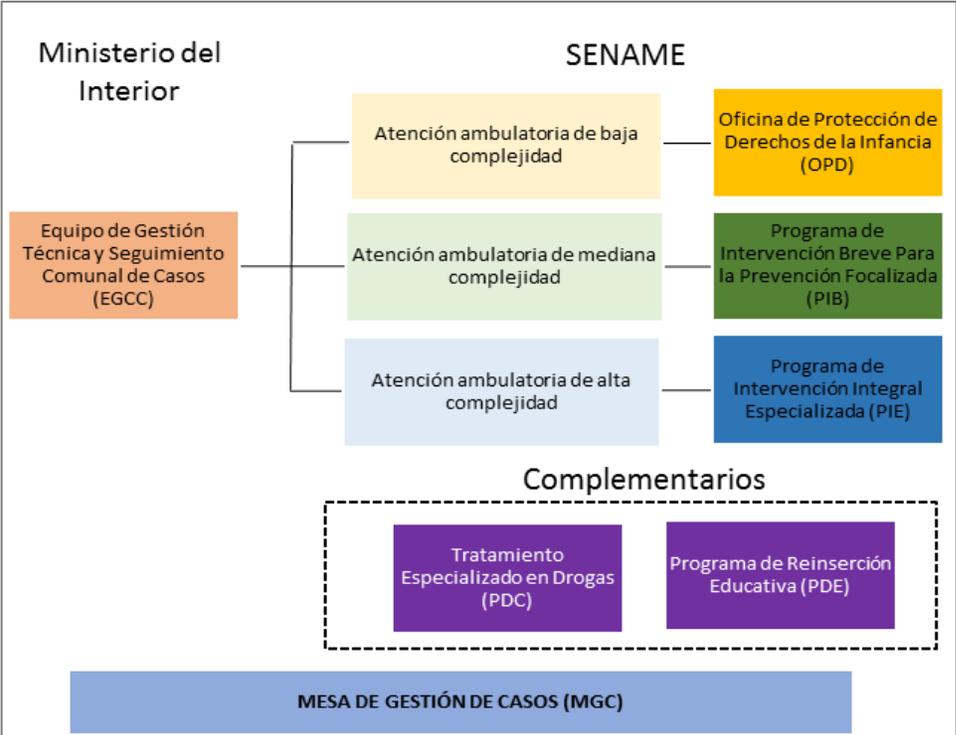
En octubre del 2009 se suma al trabajo intersectorial la Unidad de Prevención de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, integrándose como un actor principal en el proceso de diseño. Aporta además con recursos específicos para el proceso de despeje y derivación de los listados 24 horas.

El Ministerio del Interior transformó lo que a esa fecha eran los Fondos de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) en los Equipos de Gestión de Casos (EGC), siendo su tarea principal el diagnosticar y derivar los casos provenientes del listado 24 Horas, en función a las necesidades del usuario. El otro rol relevante del EGC era liderar el trabajo intersectorial en el territorio, para lo cual estaba a cargo de la Mesa de Gestión de Casos (MGC). La Mesa de Gestión de Casos era el soporte encargado de promover el trabajo coordinado de casos, incorporando y convocando a todos los actores necesarios, "de esta manera la Mesa de Gestión de Casos se transforma en un elemento central del modelo de gestión territorial del programa" (SENAME, 2013, p. 27).

De esta manera el objetivo general del Programa era *contribuir a la superación de las situaciones de vulneración y/o a la interrupción de conductas transgresoras en niños, niñas y adolescentes derivados del Programa de Seguridad Integrada PSI 24 Horas* (SENAME, 2013).

A modo de resumen, la propuesta programática inicial del programa fue la siguiente:

**Ilustración 2 Oferta Programa 24 Horas (año 2010)**



Fuente: elaboración propia a partir de SENAME (2010)

Como instancia técnica encargada del diseño de la nueva oferta programática y la supervisión en su implementación, se creó una Secretaría Técnica compuesta por SENAME, el Ministerio del Interior, la DIPROFAM y la Subsecretaria de Carabineros (SENAME, 2013). Si bien en un inicio se buscó firmar un acuerdo protocolar entre las distintas partes que consignase las responsabilidades y compromisos de cada institución, éste nunca llegó a efectuarse.

### 5.2.3 La instalación del Piloto 24 Horas

La instalación del programa comenzó con el diseño de las bases técnicas para la licitación de la oferta programática a fines del año 2009. Como las comunas piloto antes mencionadas ya contaban con parte de la oferta contenida en el Programa 24 Horas, en algunos casos la licitación consideró solamente el aumento de cupos (SENAME, 2013).

A partir de la adjudicación de las estrategias, el proceso contó con complejidades de orden práctico para la instalación de la nueva oferta en el territorio, como la demora para encontrar un espacio físico que cumplieran con las condiciones de la licitación o los problemas para la contratación de los profesionales. Esto debido a que la ley de subvenciones considera pago por niño atendido, lo que se tradujo en menores ingresos monetarios a lo proyectado cuando no se contó con una cantidad mínima de casos. Dicha situación generó un ciclo vicioso en algunas comunas, ya que la no contratación de más profesionales por la falta de recursos, impactó en la posibilidad de atender más casos (SENAME, 2013).

En otros casos, las complejidades estuvieron asociadas a los requisitos para el ingreso de usuarios, debido a que algunas de las modalidades licitadas consideraban solo la atención de casos derivados por el listado 24 Horas. Esto sumado a la tardía reconversión de los FAGM en el Equipo de Gestión de Casos, significó la gestión de acciones no contempladas por los equipos durante parte del año 2010.

Los problemas de instalación descritos significaron la instalación fragmentada de un sistema pensado como un flujo integral, lo que tensó las relaciones entre los distintos proyectos durante el primer año de instalación.

Respecto al perfeccionamiento de procesos, durante el primer año se modifican los procedimientos y protocolos de referencia, la instalación de la Mesa de Gestión de Casos, y se van adecuando las características de la asesoría y supervisión en función a las observaciones del trabajo en terreno. Según la sistematización del Programa realizada por SENAME durante el año 2013, en el primer periodo de instalación se evidencia una instalación más cohesionada en aquellas comunas en donde todos los componentes del Programa están a cargo de un solo colaborador o institución, versus aquellas comunas con múltiples instituciones responsables del circuito. En ese sentido la menor cantidad de interlocutores habría facilitado los procesos de toma de decisión local, según el análisis realizado por SENAME.

En términos institucionales se profundizó el trabajo intersectorial mediante el funcionamiento regular de la Secretaría Técnica. SENAME por su parte, establece un equipo de trabajo con dedicación exclusiva para el Programa.

#### 5.3.4 Rediseño del programa, de 24 Horas a Vida Nueva

En términos de rediseño es posible identificar dos procesos paralelos, a nivel nacional y a partir del cambio de gobierno en el año 2010, se empiezan a gestionar cambios en el diseño original. A nivel local en cambio, se mantiene la estructura inicial del programa hasta el año 2011.

Adecuándose al programa de Gobierno, el primer cambio que sufre es su nombre, pasando de *Piloto 24 Horas* a *Programa Vida Nueva*. El Ministerio del Interior buscó ajustar el programa a los compromisos presidenciales, por lo que propuso priorizar como población objetivo a los jóvenes infractores de ley, dejando de lado aquellos que ingresaban al listado por vulneración de derechos. Aquello dificulta la relación con SENAME, ya que dicha institución buscaba mantener los lineamientos originales. Esta tensión debilita el peso de la Secretaría Técnica, que deja de sesionar a mediados del 2011.

Independientemente de la disolución de la Secretaría Técnica SENAME mantuvo su estructura de trabajo intersectorial e integra al Ministerio de Salud con el financiamiento de Equipos de Salud Mental en ocho comunas. Establecen además un Convenio con una clínica privada para camas de corta estadía. Desde el territorio, SENAME refuerza el rol de la asesoría y las capacitaciones de los equipos.

Luego de varias reuniones con el Ministerio del Interior se determinaron los cambios al programa: el Equipo de Gestión de Casos se elimina como tal y se instala una dupla de evaluación de riesgo socio delictual focalizada en los casos vinculados a infractores e inimputables. La OPD pasa a gestionar y diagnosticar a los usuarios vinculados a vulneración de derechos. El Ministerio del Interior además se compromete a integrar un equipo para los casos de mayor complejidad utilizando un modelo de intervención familiar norteamericano (Multisystemic Therapy, MST). El último ajuste fue la apertura a demanda espontánea para los equipos PIE.

La implementación territorial de las readecuaciones de diseño generó dificultades producto del cambio del Equipo de Gestión de Casos a una dupla de evaluación de perfil socio delictual, debido a las dudas de los equipos

territoriales respecto a las diferencias conceptuales para abordar los casos, ya que se establece una distancia entre el enfoque de derechos –abordado por SENAME- y el de prevención del delito, por parte de la Subsecretaría (SENAME, 2013).

Más allá de las diferencias de enfoques, el cambio significó que durante el año 2012 los equipos locales debieron buscar nuevas formas de organizar el trabajo (SENAME, 2013).

### 5.3.5 El programa después de los cambios

A partir del año 2012 se refuerzan las capacitaciones a los equipos locales y el trabajo intersectorial con salud. Respecto a la cobertura, la Zona de Prevención y Protección de la Familia (ex DIPROFAM) contaba con 297 acuerdos firmados a inicios del año 2015, lo que representa a un 86% del total de municipios del país.

Hoy el Programa 24 Horas cuenta con dos formas de financiamiento separada, una a través de SENAME –el Programa 24 Horas propiamente tal- y la licitación/concurso de iniciativas; la otra a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, encargada del programa de intervención multisistémico y el dispositivo para detección temprana de casos de riesgo sociodelictual. En términos prácticos aquello significa que cuentan con dos fichas registradas en el Ministerio de Desarrollo Social vinculada a programas distintos<sup>3</sup>. Las fichas MIDESO de ambos programas se incluyen en los documentos anexos.

Este tipo de financiamiento dividido implica que a la fecha no todas las comunas cuentan simultáneamente con la oferta programática de ambas instituciones, o incluso no todas las comunas han adjudicado proyectos por la línea de SENAME.

El Programa 24 Horas se mantuvo hasta inicios del año 2015 con 8 comunas y 56 proyectos financiados, todos pertenecientes a la Región Metropolitana (SENAME, 2015). Durante el transcurso del año pasado hubo un aumento en la cobertura territorial, integrando 7 nuevas comunas. De esta manera las

---

<sup>3</sup> Para efectos de la presente investigación el foco general estará puesto en ambos programas, considerando para el análisis entrevistas tanto para el Programa 24 Horas (Vida Nueva 24 Horas según la ficha MIDESO) y el Programa Multisistémico (Programa de Atención Integral Familiar según la ficha MIDESO), ya que ambos son parte de la red del Programa 24 Horas.

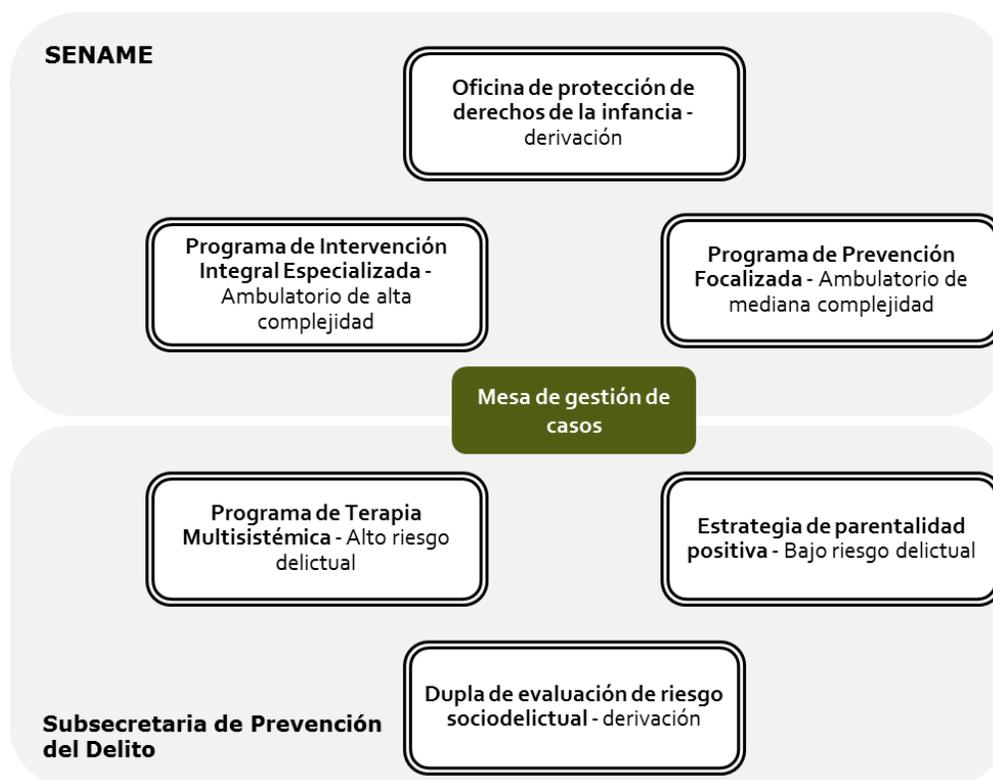
comunas focalizadas en la actualidad son en total 16. En documentos anexos se adjunta tabla con comunas antiguas y nuevas focalizadas. El Programa de Atención Familiar 24 Horas se encuentra en 36 comunas (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016).

En cifras la intervención de ambos programas ha significado la atención de 7.102 niños, niñas y adolescentes por parte de la Red SENAME, 3.164 han sido atendidos por la terapia multisistémica.

Respecto a indicadores de logro, un promedio de 89 por ciento de los casos ingresados por la red SENAME han egresado por cumplimiento de los objetivos en el caso de la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, un 92 por ciento para los Programa de Prevención Focalizada, y un 84 por ciento en los casos asociados a los Proyectos de Intervención Especializa. En el caso del Programa de Atención Familiar 24 Horas, un 95.2 por ciento de los casos continúa viviendo en el hogar, un 79 por ciento se encuentra trabajando y un 76 por ciento no cuenta con nuevos arrestos (SENAME, 2015; Subsecretaría de Prevención del Delito, 2016).

Los ajustes señalados han implicado una tercera composición de los programas, a continuación se grafica la estructura actual, contemplando el aporte de la Subsecretaría de Prevención del Delito:

### Ilustración N°3: Composición Programa 24 Horas, actualidad (2016)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Desarrollo Social (2016a, 2016b)

En la actualidad la oferta programática se centra en las siguientes estrategias:

Desde SENAME

- **Oficina de protección de derechos de la infancia:** La ley 20.032 define en su art. 4° a dicho programa como una "instancia de atención ambulatoria de carácter local, destinada a realizar acciones encaminadas a otorgar protección integral de los derechos de los niños, niñas o adolescentes, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia".
- **Programa de prevención focalizada:** Busca "fortalecer las competencias individuales de los niños, niñas, adolescentes y adultos significativos de manera de restituir derechos vulnerados asociados a mediana complejidad, tales como negligencia moderada, testigo de violencia intrafamiliar no constitutiva de delito, maltrato físico y/o psicológico moderado, evitando su cronificación" (SENAME, 2015, p. 3).

- **Programa de Intervención Integral Especializada:** El foco de este programa es la reparación producto del daño asociado a negligencia grave, abandono o explotación en niños, niñas o adolescentes. Los objetivos son interrumpir las situaciones de vulneración, desarrollar habilidades parentales en los adultos significativos responsables de los usuarios, contribuir a la resignificación de las experiencias de vulneración y realizar una intervención integral través de la vinculación con las redes locales.

Desde la Subsecretaría de Prevención Delito

- **Dupla de Detección temprana:** Mecanismo de entrada para los casos informados por Carabineros, que registran ingresos en las unidades policiales por infracción de ley o conductas transgresoras. El propósito es, mediante la aplicación de un instrumento, evaluar los factores de riesgo socio delictuales y así detectar aquellos niños, niñas o adolescentes derivar al programa de Terapia Multisistémica u otro según la necesidad.
- **Terapia Multisistémica:** Estrategia de tratamiento intensivo focalizado en niños, niñas o adolescentes entre 10 a 17 años con perfiles socio delictuales altos. El trabajo se focaliza en el abordaje de los problemas conductuales asociados a transgresiones a través de acciones con las familias y entorno cercano de los NNA.

### **Mesa de gestión de casos**

Instancia de coordinación en las comunas con presencia del Programa 24 Horas para la atención de casos de manera oportuna y coordinada entre las diferentes estrategias asociadas al programa. La mesa de gestión de casos es promovida por la OPD en conjunto con las Duplas de Detección Temprana de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

## VI. RESULTADOS

*"Nosotros estamos en el circuito 24 Horas o Vida Nueva. Y hay todo un circuito que está bien pensado. Puede estar bien en el papel pero en la práctica las crisis, las contingencias, la complejidad, no, no es tan fácil como está escrito"*

(Grupo Focal, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

A continuación se describirán las características generales de la oferta programática vinculada al Programa 24 Horas implementado tanto por el Servicio Nacional de Menores como por la Subsecretaría de Prevención del Delito, en función a la revisión de las normas técnicas de los distintos componentes (OPD, PPF, PIE y MST), el relato de los responsables originales del diseño de la oferta programática, sus gestores actuales a nivel nacional y el relato de los/las implementadores, utilizando la estructura del modelo analítico de Jan Kooiman.

Los puntos a abordar serán las características del *sistema de gobierno*, en cuanto a sus elementos; en un segundo momento, se describirán las características del *sistema a ser gobernado*, en cuanto a su diversidad, complejidad y dinamismo; finalmente se describen las *interacciones de gobernanza*, identificando sus procesos.

Al respecto es importante señalar que los puntos aquí abordados corresponden a una fracción del modelo analítico de Kooiman, particularmente en lo que dice relación con el *sistema a ser gobernado* (diversidad, complejidad y dinamismo), el sistema de gobierno (específicamente las imágenes de los elementos identificadas por los implementadores) y las interacciones de gobernanza (específicamente los procesos y los efectos de las interacciones).

## 6.1 EL SISTEMA DE GOBIERNO

Respecto a la implementación del Programa 24 Horas en este apartado se busca por una parte, describir las imágenes con que los diseñadores del Programa 24 Horas construyen la oferta programática. Por otra parte se busca cómo dichas visiones son integradas o no en los instrumentos utilizados para la ejecución del programa, es decir, las bases y orientaciones técnicas.

### 6.1.1 Las imágenes en el diseño del Programa 24 Horas

Tal como se señaló anteriormente, Kooiman (2003) identifica en el *sistema de gobierno* un conjunto de *elementos*, que representan aquellos puntos reconocibles en la interacción entre quienes gobiernan. Uno de sus tres componentes corresponde a las *imágenes*, las cuales hacen referencia a ideas, guías, visiones, conocimientos, hechos, hipótesis, teorías, convicciones, juicios o metas del cómo gobernar.

El origen de dichas concepciones puede ser diverso, ya sea basado en evidencia o formado a partir de experiencias personales, explícitas o implícitas. Independientemente de su forma de representación, para Kooiman (2003) las imágenes son en el sistema de gobierno, el marco más importante de referencia. Según el autor, mientras más explícitas sean las imágenes mayor es la legitimidad que adquiere el sistema de gobierno, ya que es posible vislumbrar claramente las posibilidades y limitantes de dichas imágenes en el proceso de gobernanza. En esa línea el ejercicio de gobierno en las sociedades modernas debe ser bien estructurado y a la vez lo suficientemente flexible, a fin de poder contener la diversidad, complejidad y dinamismo del sistema. Por lo que se requiere de imágenes que sean capaces de sostener dicho sistema de gobierno.

En el marco del estudio sobre el sistema de gobernanza y la implementación de políticas sociales, específicamente en el caso del Programa 24 Horas, se analizaron una serie de entrevistas, tanto de los encargados a nivel nacional del Servicio Nacional de Menores como de la Subsecretaría de Prevención del Delito, actuales e históricos. En el presente apartado se describen los principales puntos identificados a partir de sus relatos, respecto a las ideas tras el diseño y ejecución del programa.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los principales hallazgos, posteriormente se describe en detalle cada uno de los puntos:

**Tabla 1 Imágenes en el sistema de gobierno del Programa 24 Horas**

Imágenes	SENAME	Subsecretaría de Prevención del Delito
<b>(a) Problema social a abordar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Original: Problemas de coordinación territorial en lo local.</li> <li>- Actualmente: vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Original: Falta de resultados de la oferta programática de la época y detener conducta antisocial de niños, niñas y adolescentes.</li> <li>- Actualmente: Detener conducta antisocial de niños, niñas y adolescentes, así como los factores de riesgo que la originan.</li> </ul>
<b>(b) Marcos de referencia y mecanismos para su generación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiencia de los equipos implementadores, como actores que aportan al diseño.</li> <li>- Idea implícita de bottom-up.</li> <li>- Tensión e imágenes contrapuestas al interior de la institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de prevención basados en la evidencia científica y metodología rigurosa (reacción al diseño desde las creencias personales y el sentido común).</li> <li>- Idea implícita de top-down.</li> </ul>
<b>(c) Modelo de implementación definido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lineamientos generales con estrategias adaptables en lo local.</li> <li>- Foco en la conversación institucional en los distintos niveles. Trabajo en red a nivel territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación fidedigna de la propuesta. Seguimiento de reglas.</li> <li>- Foco en los estándares de calidad y asesoría intensiva en terreno.</li> </ul>
<b>(d) Características de la intervención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distintos programas, distintos profesionales.</li> <li>- Restitución de derechos desde una mirada multinivel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un terapeuta por familia que se transforma en el nexo con la red.</li> <li>- Intervenciones sistemáticas, intensivas y focalizadas. Normadas pero adecuadas a cada caso.</li> <li>- Intervención desde modelo ecológico.</li> </ul>
<b>(e) Mecanismo para la selección de beneficiarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solo aplicación de filtro según tipo de vulnerabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selección mediante aplicación instrumento de tamizaje, identificando aquellos casos que cumplen con el perfil.</li> </ul>
<b>(f) Métodos para la instalación de la oferta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rescate de lo local y lo intersectorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación intensiva y apegada a la letra para obtener resultados.</li> </ul>
<b>(g) Dificultades a enfrentar por el programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El trabajo en red presenta el desafío de coordinar a personas distintas formaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicar el programa a actores claves sin generar barreras.</li> </ul>

	- El trabajo en red presenta el desafío de no confundir a los beneficiarios.	
<b>(h) Sobre los instrumentos a utilizar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las bases técnicas como plataforma sobre la que se construye.</li> <li>- La ley de Subvenciones como un marco institucional que dificulta la implementación del programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La clarificación a priori de las reglas del juego.</li> <li>- La ley de Subvenciones como un marco institucional que dificulta la implementación del programa.</li> </ul>
<b>(i) Factores comunes a ambas instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Familia como foco de la intervención, desarrollo de competencias parentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Familia como foco de la intervención, desarrollo de competencias y autonomía. Foco en los cambios conductuales.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

(a) El problema social a abordar: falta de coordinación versus falta de evidencia científica

En función al relato de los/las entrevistados, fue posible identificar que tanto SENAME como la SPD definen y reconocen problemáticas distintas para el diseño original de sus modalidades del Programa 24 Horas, así como en la actualidad.

Por una parte, el Servicio Nacional de Menores estableció como punto central las dificultades en la gestión territorial local para la atención de los listados generados por Carabineros, y por consiguiente, las deficiencias en la atención de los niños y niñas registrados en las unidades policiales. Por lo que es posible indicar que en el caso de dicha institución, el origen del programa se debió a una tensión en la gestión de red a nivel de implementación, respecto a una oferta programática existente pero incapaz de coordinarse en el manejo de ese nuevo escenario.

Desde esta perspectiva, y según el relato de los/las entrevistados, al momento de surgir la nueva oferta programática que representó el Programa 24 Horas, se estableció como uno de sus ejes de funcionamiento el desplegar una oferta programática que convergiera coordinadamente en el territorio, con la capacidad de adaptarse a las necesidades locales. La cita adjunta evidencia el punto anteriormente señalado:

“Entonces eso fue bien interesante también porque dijimos mira, por un lado, lo que nos está pasando es que hay ofertas... hay

niños que requieren ofertas de atención. Nosotros como Estado lo que podemos hacer es entregar más ofertas, generar más proyectos y todo eso. Pero, ¿qué sacamos con generar más ofertas, ni más proyectos, si estas instituciones no conversan en el territorio? Y no trabajan de manera coordinada, ¡porque no pasaba! Entonces eso fue otro componente que se le incorporó al programa: no solo el aumento de cobertura, sino que ver la posibilidad de que los proyectos trabajaran en red y trabajaran en un espacio de coordinación que les permitiera poner en común los casos emblemáticos de la comuna, ¿ya? Y ahí nace, por ejemplo, la Mesa de Gestión de Casos. Yo creo que son los dos grandes componente que inicialmente aparecen, como el problema central.” (Entrevista Formulator Inicial, Servicio Nacional de Menores)

La principal consecuencia asociada a esta falta de coordinación era, para los/las entrevistados, la sobreintervención de los casos. Aquello significaba que una misma familia era intervenida por múltiples programas, que en muchos casos no conocían el foco de acción de las otras intervenciones, minando la efectividad de las acciones. En ese sentido, la necesidad de generar una estrategia coordinada en el territorio no solo respondía a la importancia de generar estrategias interconectadas, sino que además si ausencia –para los/las entrevistados-, generaba consecuencias en las acciones de implementación directa con los usuarios. La cita señalada a continuación evidencia los puntos anteriormente descritos:

“Nos dimos cuenta que, al sentarnos a la mesa... en la mesa se pusieron casos de dos familias -que nos pasó la OPD -. Esas dos familias eran intervenidas aproximadamente por seis o por siete programas y ninguno de estos programas conversaba, ninguno de estos programas sabía qué hacía el otro” (Entrevista Formulator Inicial, Servicio Nacional de Menores)

El poder establecer la coordinación territorial local un eje central del programa 24 Horas fue, en palabras de los/las participantes de la investigación, producto del trabajo intersectorial “virtuoso” que se logró entre los distintos organismos públicos vinculados al origen del programa. Tal como se señalara en el apartado de antecedentes, el diseño original del programa involucró a instituciones como SENAME, Carabineros de Chile, la Subsecretaría de Prevención del Delito, el Ministerio de Justicia, SENDA y el Ministerio de Educación en menor medida. Quienes configuraron una respuesta programática que contenía por una parte, un equipo encargado de despejar los casos que ingresaban a los listados, y por otra, una serie de

iniciativas enfocadas en atender a los usuarios. La cita adjunta aborda la idea de la alianza "virtuosa" entre los distintos organismos del Estado, que permitieron el surgimiento del programa:

"La solución vino de esta alianza interministerial -que yo considero virtuosa- entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, Senda en su minuto, Ministerio de Educación. Por las problemáticas que estaban detrás de estos chicos, que había mucho niño consumidor de droga y mucho niño desertor escolar (...) La solución entonces fueron dos: la primera solución fue montar un equipo que pudiera despejar este listado. En un principio fue un equipo que se llamó Equipo de Gestión de Caso, que lo montó la Subsecretaría de Prevención del Delito. Su objetivo era despejar este listado, es decir acercarse individualmente a cada uno de los casos y determinar a dónde se podía derivar ese caso. Y la segunda solución fue montar una oferta que pudiera atender a estos chicos" (Entrevista Formulator Inicial, Servicio Nacional de Menores)

En la actualidad y manteniendo el foco inicial del programa, es decir, la generación de una oferta programática que aborde los casos desde la coordinación de la red local, los/las participantes de la investigación identifican como el problema social a abordar a la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. En ese contexto, el objetivo general del programa es la reparación y restitución de derechos a través de estrategias focalizadas en las características de los individuos, sus relaciones familiares e interacción con la comunidad. La cita adjunta aborda el tema planteado:

"Es decir su unidad de análisis es la relación que este niño tiene consigo mismo, con su familia y con la comunidad. Ante la eventual respuesta o un acercamiento a la respuesta de con quién estamos hablando nace el 'cómo podemos ayudar', y el centro yo diría son las vulneraciones de derecho que están a la base de las conductas presentadas en la causal de ingreso al listado 24 horas" (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores).

La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte, y según el relato de los/las entrevistados, definió como el problema que da origen al Programa de Atención Integral Familiar (la modalidad de la SPD para el 24 Horas) a las posibles trayectorias delictuales que podían desarrollar los niños, niñas o adolescentes que ingresaban a los listados. Su foco de atención era la

prevención de ese tipo de conductas, a través de la identificación de los factores de riesgo que los generaban. La cita señalada a continuación evidencia lo anteriormente puntualizado:

“Por ejemplo si encontramos un caso de doce años que está cometiendo muchas conductas antisociales, un joven de doce años puede cometer homicidio y eso no es delito ¿cierto? Entonces, lo que nos interesaba es prevenir eso. Por eso es que nos salimos un poco de, de, de la conceptualización jurídica para definir cuál era el foco del problema. El foco del problema es la conducta, porque la conducta antisocial compromete oportunidades futuras de integración” (Entrevista Formulator Inicial, Subsecretaría de Prevención del Delito)

Como segundo foco de interés para la Subsecretaría de Prevención del Delito y que determina el surgimiento de una oferta programática distinta a la ya desplegada por SENAME, fue la necesidad de instalar estrategias basadas en evidencia científica, sustentada en criterios de calidad probados. Esto debido a la falta de resultados de la oferta vigente de ese momento –desde la percepción de los/las entrevistados-, la gran cantidad de casos que no adherían a la intervención y las bajas tasas de efectividad. En definitiva, casos que seguían su trayectoria hacia conductas antisociales con perfiles de alto riesgo. La cita señalada a continuación aborda el diagnóstico negativo de la Subsecretaría respecto a la oferta programática vigente del momento:

“A partir de los datos que nos entregaron, con la evidencia empírica comparada empezamos a mirar críticamente la ofertas de programas nacionales y encontramos que lo que teníamos parecía no ser suficiente. De hecho lo más intensivo que teníamos al momento de empezar que era el PIE, el Programa de Intervención Especializada de 24 Horas, teníamos ahí un segmento de casos que era refractario, que no adhería a esa intervención y otro segmento que aunque adhería, no tenía egresos exitosos. Entonces, no podía ser que frente a lo mejor que tenía el país hubiera una proporción importante de casos que eso no funcionaba, ¡No puede ser! No podía ser. Estábamos siendo testigos de un segmento de casos que no, que seguían la trayectoria de casos hacia el deterioro, hacia la reincidencia y hacia la cárcel en definitiva” (Entrevista Formulator Inicial, Subsecretaría de Prevención del Delito)

Ambos focos, es decir la prevención de carreras delictuales y la falta de evidencia de rigurosidad y conocimiento para el diseño de la oferta programática son problemáticas que la Subsecretaría de Prevención del Delito aun manifiesta como determinantes, y que genera distancia en las posturas institucionales de ambas organizaciones.

(b) Marcos conceptuales y mecanismos para su generación: experiencia de los equipos implementadores versus evidencia internacional

Respecto a los marcos conceptuales, es decir a partir de qué elementos o bases construyen la oferta del programa 24 Horas, es posible apreciar diferencias entre SENAME y la Subsecretaría de Prevención del Delito a partir del relato de los/las participantes. Mientras que la primera institución considera como fuente de información la experiencia de los equipos a través de la aplicación de metodologías como diagnósticos participativos, levantamiento de buenas prácticas y sistematización de los procesos de implementación; la Subsecretaría por su parte, potencia lo señalado en el punto anterior, es decir el diseño de programas basados en evidencia científica, poniendo el foco en experiencias con resultados positivos, medidos mediante una metodología rigurosa.

Es posible señalar en ese sentido, diferencias implícitas en la concepción de las políticas públicas, en la línea de discusión de bottom-up versus top-down, en donde SENAME construye a partir de las observaciones de los *implementadores* y la SPD a partir de la evidencia internacional, con un protocolo de aplicación riguroso.

Tal como se señaló anteriormente, el programa 24 Horas surge a partir de problemas de coordinación de la oferta programática vigente en la atención de un listado de casos creciente de niños, niñas y jóvenes ingresados en las unidades policiales. La cita adjunta aborda los elementos planteados y describe cómo SENAME generó instancias para levantar información a partir de reuniones con los distintos operadores locales:

“Entonces como que ahí surge la primera, el primer esbozo del programa. Después de eso, como para poder tener mayor claridad de lo que realmente estaba pasando, nosotros hicimos diagnósticos participativos en ocho comunas. Como para tener mayor claridad de la situación. Y lo que hicimos fue convocar a través carabineros, que eso fue bien interesante, a través de

carabineros fue convocar a la gente que estaba vinculada al programa 24 horas en cada una de las comunas. O más bien, vinculadas a este listado que llegaba de carabineros” (Entrevista Formulator Inicial, Servicio Nacional de Menores)

Ahora bien, la consideración por parte de SENAME de las características del terreno no es algo limitado a la etapa de diseño de las iniciativas, sino que más bien la flexibilidad y adaptación a lo local y a los marcos conceptuales de los organismos colaboradores son características presentes para los gestores actuales a nivel nacional. En ese sentido, reconocen la dificultad de implementar un programa con instrumentos estandarizados, dado que la diversidad del territorio y enfoques de las instituciones colaboradoras, tensiona dichos mandatos en función a la pertinencia de cada implementación. Este tipo de complejidades abre, desde la perspectiva de los gestores actuales, posibles escenarios, como la definición más detallada a través de las normas técnicas o nuevos espacios para la innovación de los equipos. La cita adjunta aborda los puntos señalados anteriormente:

“El enriquecimiento de las bases técnicas, nosotros principalmente lo tenemos en base a lo que llega de los territorios, los insumos que nos entregan, los que están ejecutando a las publicaciones y las capacitaciones que a mí me parece importante destacar de este programa. La producción de conocimiento para nosotros es un tema importante. Nosotros no somos censuradores, ustedes pueden si tienen los libros del 24 horas, los pueden bajar de la página, nosotros no censuramos artículos, y ustedes ven algunos artículos que son de un enfoque muy muy crítico y nosotros los dejamos pasar porque son parte del escenario complejo en el cual nos estamos moviendo” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaría por su parte, genera una propuesta desde el enfoque basado en evidencia, a través del uso del método científico. Para aquello realizó una revisión de literatura y experiencias probadas, luego seleccionó una teoría explicativa del fenómeno o problema y posteriormente diseñó la oferta programática.

Esta forma de diseño surge durante el proceso de implementación del Programa 24 Horas, como respuesta a los resultados de implementación logrados a esa fecha y a la falta de robustez en el uso de evidencia. Desde la perspectiva de los/las entrevistados, las otras instituciones vinculadas al proceso diseñaban las políticas públicas a partir de creencias personales,

conocimientos desactualizados, sentido común o intuiciones. Por consiguiente, el uso de un enfoque "cientificista" es una reacción al diseño de políticas en base a la intuición, al diseño de líneas generales y posteriores ajustes. La cita adjunta describe como la Subsecretaría de Prevención del Delito usa el enfoque de la prevención basada en la evidencia:

"Nosotros nos compramos el enfoque de la prevención basada en evidencia. Y desde ese enfoque la intervención social se tiene que diseñar como se diseña una investigación científica. Uno tiene que tener una teoría del problema, una revisión exhaustiva del estado del arte, a partir de eso uno construye una teoría de la solución, y a partir de eso el programa diseña. No es que yo me voy a sentar con mis cuatro amigos, que nos caemos bien y como nos caemos bien pensamos lo mismo normalmente. Que eso no es dialogar en realidad ¿no cierto? [...] A mí me pasaba mucho ver gente, gente inteligente con buenas intenciones, pero sin input de información, de conocimiento actualizado. Que se sentaba a discutir e intuían o iban definiendo a partir del sentido común o del resultado de una discusión, alternativas de programas, con líneas muy generales y que luego se iban precisando sobre la marcha" (Entrevista Formador Inicial, Subsecretaría de Prevención del Delito)

En ese contexto la SPD construye un cuerpo teórico acotado, centrado en investigaciones con evidencia comprobable. La cita detallada a continuación describe el cómo la revisión de investigaciones con resultados concretos determina la estructura de acciones del componente de Terapia Multisistémica:

"No es una gran teoría, de hecho en MST el cuerpo teórico es muy pequeño, pero hay algunos autores como Bronfenbrenner que son los más citados, tiene un contexto teórico sistémico pragmático, hay algunos elementos como estratégicos breves, yo te diría que el principal sustento que tiene la terapia multisistémica es la evidencia de resultado, hacer lo que yo ya sé que funciona y muy muy orientado a la conducta" (Entrevista Gestor Actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

### *(b1) Tensiones en los marcos conceptuales*

Respecto a los marcos conceptuales fue posible identificar, a partir del relato de los/las participantes de la investigación, la existencia de visiones opuestas –en algún grado tensionadas– entre ambas instituciones, así como también al interior de las mismas.

La primera divergencia es la diferencia de escala con la que es entendido el enfoque de derechos según institución. Para SENAME se estructura como el enfoque principal, que determina tanto el quehacer general del programa, como cada una de las acciones a cargo de los profesionales.

Para la Subsecretaría de Prevención del Delito en cambio, se constituyen en un marco ético general de trabajo, pero que no cuenta con una estructura concreta de acciones en la intervención con los beneficiarios. En ese sentido, desde la SPD la supuesta tensión de modelos conceptuales entre ambas instituciones sería un error de concepción, toda vez que ambas organizaciones trabajarían desde la convención de derechos de la infancia, la diferencia radicaría en nivel de uso del concepto. La cita adjunta describe la percepción de la Subsecretaría respecto a lo señalado:

“Sename y los programas te van a decir que ellos trabajan desde la vulneración de derechos, desde la convención de los derechos del niño y que la terapia multisistémica por prevenir de la subsecretaría y ser el programa gringo, está centrado en el control y en los factores de riesgo. Entonces a mí me ha tocado escuchar 500 mil veces esto de que ustedes que ven los factores y nosotros que estamos preocupados de los derechos del niño, como si fuera una gran diferencia cuando en realidad no lo es. Primero porque la convención de los derechos del niño es un marco normativo ético de los profesionales de las ciencias sociales y para todos los jóvenes adultos, viejos, para mí es un paraguas ético y no un método de trabajo” (Entrevista Gestor Actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

Respecto a las tensiones internas, a partir del relato de los/las entrevistados fue posible identificar que respecto a las fuentes de conocimiento existen no solo las diferencias en la constitución de imágenes entre el Servicio Nacional de Menores y la Subsecretaría de Prevención del Delito, también es posible identificar imágenes contradictorias al interior de las mismas instituciones.

En ese sentido, al interior de SENAME es posible apreciar percepciones diversas sobre los mecanismos utilizados para la generación de conocimiento y la apertura de la institución a nuevas fuentes de conocimiento. Por un lado se percibe la presencia de recursos para sistematizar experiencias y resultados, generar instancias de capacitación con organismos externos y actualizar conocimientos. Dicha percepción convive con la percepción contraria, es decir la falta de recursos para sistematizar experiencias o generar y/o actualizar el contenido técnico.

La cita adjunta describe la primera imagen descrita, es decir la percepción de la presencia de recursos y mecanismos actualizados de generación de conocimiento:

“Nosotros tenemos (en) el programa 24 horas una gracia, por lo menos yo lo veo como una gracia que tiene, es que tiene recursos para sistematizar, para evaluar el trabajo realizado, para capacitar, permanentemente, y para publicar, y ahí hay una producción de conocimiento constante. Nosotros alentamos y publicamos todos los años libros que contienen las ideas que vienen del mismo territorio (...) Hemos tenido la suerte de trabajar con la Universidad Católica, la Universidad de Chile, el Instituto Chileno, consultores con un buen nivel, que nos enseñan y ofrecen perspectivas bastante actuales que nosotros estamos con el oído abierto” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

Las citas adjuntas describen la imagen asociada a la falta de recursos para generación de conocimiento, la falta de actualización de contenidos y la priorización de otros elementos:

“Necesitamos que alguien nos diga: ‘Estas son las cosas en la teoría psicológica, estas son las cosas que están ahora desarrollándose en los grandes centros, y estas son las que se ha probado que son las más efectivas y eficientes en el momento de intervenir’. Y eso no lo sabemos, y no tenemos cómo saberlo, por costo, por academia, estamos fuera de todo circuito” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores).

“No tenemos esa comprobación de datos de efectividad del modelo de intervención, entonces nos quedamos en esto, en la

disputa, y desarrollamos modelos paralelos, pero no podemos resolverlo y decir: 'Sí, esta es una intervención efectiva con evidencia' porque no tenemos recursos para hacerlo y tampoco hay mucho interés en general en la población que nos permita realizar aquello. Eso se podría zanjar con una evaluación de impacto, por ejemplo, pero es costosa y hay otros intereses" (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

(c) Modelo de implementación: lineamientos generales adaptables versus aplicación fidedigna

Respecto a los modelos de implementación fue posible identificar los distintos mecanismos usados por ambas instituciones. SENAME por su parte, estructura la propuesta en base a dos elementos: el primero es el diseño de lineamientos generales, con estrategias flexibles en función a las características de las familias y su contexto. Como segundo elemento, se destaca la necesidad de generar diálogo y estrategias de trabajo concretas con el intersector.

En ese sentido, se reconoce desde SENAME una apuesta territorial, en donde se busca generar de manera permanente coordinación con las organizaciones locales, potenciando el trabajo en red. Desde la institución la relevancia de aquello radicaría en que se entiende que los usuarios y sus familias se encuentran insertos en un contexto y territorio con el que interactúan continuamente. La cita adjunta aborda el tema planteado:

"Una de las distinciones que hace el programa 24 horas es una apuesta territorial, es decir, está el 24 horas, hay bastantes disciplinas, pero entendemos que el 24 horas aterriza en un territorio... y las familias y los chicos están interactuando en ese territorio en particular, por lo tanto hay un esfuerzo permanente de poner en juego la multiplicidad de disciplinas que tenemos como programa, pero conversando con lo local; con organizaciones de base, con instituciones presentes en el territorio" (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaría en cambio, en el marco de la implementación de programas sobre la base de evidencia y mediciones de resultados, se enfoca en la aplicación fidedigna de su propuesta, la cual fue adquirida mediante la compra de una licencia. El mecanismo para esta institución, es un formato de

implementación que busca la fidelidad al modelo, esto considerando que la evidencia internacional indica que el resultado exitoso del programa está determinado por el cumplimiento de los lineamientos establecidos. Es decir, si los profesionales no cumplen las reglas tal cual están establecidas, se pone en riesgo la efectividad de la iniciativa.

A fin de poder asegurar la mantención de la cadena de implementación, la Subsecretaría implementó estándares de calidad de servicio, con un nivel intensivo de supervisión técnica en terreno. En concordancia con aquello se establecieron pocos programas por asesor, a fin de contar con círculos de supervisión más cerrados que permitieran conocer qué acciones exactamente realizan los implementadores. La cita adjunta describe el punto planteado:

“Todo lo demás que tenía que ver con gestión y control y relaciones, estaba muy orientado al control. Porque nosotros, nosotros observamos en terreno lo mismo que habían visto estos ingleses (Sic): que uno puede poner cosas en el papel, pero que eso no necesariamente se respeta en la práctica. Entonces, partimos con un proyecto con muy intensivo en supervisión” (Entrevista Formulador Inicial, Subsecretaría de Prevención del Delito)

Tal como se señaló anteriormente –y en función al relato de los/las entrevistados-, el modelo de asesoría de calidad se sustenta en algunas ideas base, tales como: la definición de pocos casos por terapeuta; un sistema de turnos que obliga a todos los profesionales de la comuna a conocer el detalle del resto de los casos; y la supervisión semanal de un experto, que revisa los planes de intervención de cada caso en detalle y realiza los ajustes evalúe necesarios. En general, los/las entrevistados describen un sistema jerárquico de supervisión, donde no se discute los casos, sino que más bien se reciben orientaciones en un espacio de supervisión directivo. En ese sentido, la tensión del proceso estaría dada por aquellos profesionales que no se pueden adecuar a un estilo de implementación altamente jerarquizado. La cita adjunta describe los elementos planteados en el presente apartado:

“Supervisados semanalmente por su supervisor clínico y en consulta semanal por el experto que le revisa los planes, o sea, revisa el caso, los objetivos del caso, los avances que tienes, las barreras que tiene, los ajustes que hizo el terapeuta para poder explicar los avances o las barreras, revisa los planes que hay para la semana y si es que no está de acuerdo o considera que

hay algo que agregar lo hace y lo comunica en el espacio de la consulta: 'Estamos súper de acuerdo en tu prioridad pero creo que para abordar todo esto que tú me estás diciendo necesitas antes hablar con un actor clave tal, prepara antes'. Aquí es súper jerárquico, no hay lugar al porqué, o sea, no es un espacio de discusión de casos, es un espacio de supervisión de casos muy directiva" (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

No obstante aquello, a partir del relato de los/las participantes de la investigación, es posible identificar la existencia de un margen de flexibilidad en la definición de las estrategias a aplicar en cada caso. Esto debido a que son los terapeutas quienes proponen qué fenómeno abordar, qué recursos movilizar, y qué acciones concretas implementar. Por consiguiente, existe un espacio para la innovación en las prácticas concretas, en la movilización de nuevos recursos y la generación de alianzas –en una cancha delimitada–, más que desde la propuesta conceptual o metodológica. Todo en un marco de supervisión cerrada, en donde las acciones pueden ser ajustadas por los supervisores. La cita adjunta describe los puntos abordados:

"Aquí es paradójico porque es muy flexible respecto de qué hacer, el fenómeno (que) tu puedes abordar, parejas, drogas, redes, lo que sea necesario y en ese sentido hay flexibilidad absoluta para movilizar recursos propios, de la familia, generar alianzas. Por ejemplo en Los Ángeles tienen alianzas con la universidad del Biobío, tienen su propio sistema para poder generar tutorías para los chicos, hay acuerdos con defensoría, pueden hacer lo que quieran en término de redes, pero siempre en un marco muy delimitado de la cancha, o sea, sé creativo en este espacio que es muy rígido" (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)"

(d) Características de la intervención: Distintos programas y profesionales versus un terapeuta único como nexos con la red

El Programa 24 Horas de SENAME, según los/las participantes de la investigación, en la lógica de establecer una estrategia efectiva en términos del logro técnico y coordinación territorial, despliega las intervenciones complementarias de los distintos componentes del programa. Dichas estrategias serían integradas a través de un *plan de intervención único*, en donde se coordinan las distintas modalidades de trabajo realizadas con los beneficiarios. Es decir, las acciones concretas a desarrollar por OPD, PPF,

PIE, PDE y PDC son descritas e integradas en un plan de trabajo único, que busca coordinar la intervención con foco en los beneficiarios. La cita adjunta describe los puntos abordados:

“Es a través de ese componente de gestión territorial, que es el programa 24 horas, que en definitiva es un intento de intervención oportuna y eficiente. Y eficiente en el sentido de intervenciones que son complementarias, y ahí están los dispositivos específicos del programa, que es el PIU, el plan de intervención único donde se coordinan distintas modalidades de intervención que están realizando con el niño, es decir, si un niño está en el PIE y al mismo tiempo está con un problema de drogas y deserción escolar, los tres programas que lo intervienen, que es el PIE, el PDE y el PDC realizan un plan de intervención único, una carta de intervención única a través de la cual los tres programas guían sus intervenciones, sus procesos de intervención” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

En ese contexto y a fin de poder generar una estrategia integral, se levanta un diagnóstico que busca identificar las características de los NNA en diversas dimensiones, en cuanto a sus características individuales, familiares y relación con la comunidad. Es en relación a aquellos elementos identificados que se establece una estrategia reparatoria para la restitución de derechos. La cita adjunta describe el punto señalado:

“Yo creo que, en cada uno de los casos de los niños que pasan por el listado, la apuesta de los equipos es hacer un acercamiento individual... ellos están mirando básicamente en 3 líneas. Están mirando una línea individual, relaciones familiares e interrelación con la comunidad... y hacen un diagnóstico respecto de cada una de esas tres líneas... básicamente para entender con quién estamos hablando (...) ante la eventual respuesta o un acercamiento a la respuesta de con quién estamos hablando nace el ‘cómo podemos ayudar’” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte, define a la estrategia de intervención multisistémica como un programa centrado en el abordaje de los factores de riesgo vinculados al desarrollo de carreras delictuales. Para aquello los profesionales deben identificar aquellos factores de los distintos subsistemas (grupo de pares, familia, escuela, comunidad u otros) que

provocan que el niño, niña o joven genere dicha conducta negativa. La terapia multisistémica, en ese sentido y según los/las participantes de la investigación, desde una concepción del modelo ecológico, aborda las problemática o factor –en cualquier ámbito del NNA- que provoca la conducta asociada a la comisión de delitos. La cita adjunta describe los elementos planteados:

“Yo tengo que empezar a pensar en todos los elementos que provocan que el chiquillo no vaya a la escuela, porque a mí lo que me preocupa es que esa conducta negativa alimenta tiempo libre, tiempo libre que lo hace juntarse con pares negativos y así. Entonces en terapia multisistémica yo abordo cualquier tipo de problemática, esta u otra, pensando en cuáles son los factores de la ecología del joven que lo provoca y tengo que hacer una priorización de esos factores” (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

En esa línea, a través de acciones intensivas, focalizadas en revertir los problemas de las conductas específicas, establecen una estrategia en donde el profesional se transforma en el terapeuta y a la vez en todos los otros posibles profesionales que la familia en intervención necesita, como trabajador social, gestor de redes, educador, entre otros. La estrategia considera una primera etapa de evaluación breve, la cual determina la presencia o ausencia de riesgos –y por consiguiente, define el ingreso o no del candidato al programa-, y luego se establece la intervención que prioriza los factores que inciden en las conductas riesgosas de cada beneficiario. Las citas adjuntas describen los puntos señalados anteriormente:

“Porque como yo decía no es que este programa sea de una estrategia innovadora impresionante, que a alguien se le haya ocurrido, no, simplemente un programa sistemático, intensivo, focalizado, sistémico que con esas características logra realmente abarcar el problema de fondo que hay en este joven y una familia” (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

“...del joven, el asistente social el de la familia y el educador directo o social tiene en su responsabilidad toda la línea comunitaria. Entonces ya desde el punto de vista del método o del abordaje del fenómeno, de la necesidad, es radicalmente distinta, o sea, en MST un terapeuta por familia y ese terapeuta tiene que transformarse en todo sus actores, es el psicólogo, es

el asistente social, el educador, el gestor de redes (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

Otra característica identificada por los/las participantes de la investigación respecto al funcionamiento del Programa de Atención Familiar 24 Horas a cargo de la SPD, es que se construye desde la lógica de terapia y no la del acompañamiento. Por consiguiente y tal como se señaló anteriormente, a pesar de que el programa se define a partir de reglas estrictas, las intervenciones no están determinadas por un manual de sesiones, sino que son una propuesta de cada terapeuta en función a las necesidades de cada beneficiario. La cita adjunta describe las características señaladas:

“De hecho muchas de las estrategias que se implementan las van proponiendo los terapeutas. En el fondo, es que eso es algo bien interesante, que el programa no tiene un manual, a ver, no es como por ejemplo cuando uno hace un taller, ‘sesión 1: haga tal cosa y después esta, sesión 2: ...’ No es así, no tiene normado las intervenciones concretas en cada caso, sino que tiene normado los procedimientos de cómo tu llegas a la intervención que más lo acomoda” (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

(e) Mecanismos para la selección de beneficiarios: filtro amplio versus selección mediante instrumento de tamizaje

Ambas instituciones definen distintos mecanismos para la selección de la población beneficiaria. Por una parte SENAME, desde su perspectiva en concordancia con el enfoque de derechos, no genera filtros para la selección de los usuarios, salvo la organización y referencia de casos según el tipo de vulneración. Es decir, atienden todo tipo de casos ingresados, independiente de su complejidad y diversidad de conductas de riesgo asociadas. La cita adjunta describe el punto señalado:

“Nosotros no podemos no atender niños, nosotros no podemos filtrar el ingreso de niños al programa. Si tú vieras las bases técnicas, cualquier niño, salvo que tuviera algún problema de motricidad grave, todo niño tiene derecho a ingresar a un programa de la oferta del SENAME” (Entrevista Formador Inicial, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaría de Prevención del Delito en cambio, y en consideración a los requisitos establecidos por el programa original, aplica un instrumento de tamizaje a fin de identificar aquellos perfiles que se adecuan a las características de focalización. En palabras de uno de los formuladores iniciales del programa, esto permitía no matar “una mosca con un cañón”, gastando recursos adicionales en casos de menor complejidad. La cita adjunta describe las diferencias respecto a los mecanismos de focalización de ambas instituciones:

“El MST toma solo los infractores y les aplica un instrumento de selección de sujetos para su atención llamado ASSET, el cual identifica factores de riesgo a través de una puntuación y con ciertos criterios de posibilidades de sus tratamiento de intervención (...) para quedarse en definitiva sujetos que tienen conductas delictuales que corresponden a factores sociales, y eso lo puntúa en un nivel de 21 y los chicos que tienen más de veintiuno cumplen el requisito para entrar a MST. Que sería el riesgo más alto (...) el resto quedan fuera de MST. A veces los derivan a ofertas SENAME, a veces no los derivan. En cambio... eso es lo que se encargan ellos, de los infractores inimputables. Nosotros tomamos el listado de vulnerados y atendemos a todos los vulnerados. Y a cada vulnerado ingresa a la OPD y la OPD hace la derivación” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

Tal como se señaló anteriormente, la Subsecretaría aplica un procedimiento que implica el uso de un instrumento de tamizaje, que selecciona aquellos perfiles que cumplen con los requisitos del programa versus aquellos que requieren otro tipo de intervención o no la requieren en absoluto. La diferencia en el caso chileno –respecto al modelo original-, es que se integró una dupla de trabajado focalizada únicamente en la aplicación del instrumento y la selección de casos, llamada “dupla de evaluación de riesgo”. La siguiente cita pone de manifiesto el proceso de filtros establecidos por la Subsecretaría de Prevención del Delito, con la finalidad de poder seleccionar efectivamente aquellos casos que cumplan con el nivel riesgo adecuado, a fin de utilizar los recursos invertidos el Programa de Terapia Multisistémica y no tener “capacidad ociosa”:

“Los casos que van siendo arrestados, estos profesionales van tomando contacto con ellos en su domicilio y les van aplicando instrumentos estructurados de evaluación de riesgo. En la época que partimos- no sé si ahora es lo mismo- pero en la época en que partimos aplicaban ASSET. ASSET es una evaluación de

riesgo de origen inglés. Y eso teníamos un puntaje global de riesgo, y además teníamos identificadas cuáles eran las escalas elevadas que explicaban el riesgo. O sea, puede pensar quién tenía más alto riesgo y por qué, ¿cierto? Y eso nos permitía tomar decisiones porque como el MST es tan caro, tenía sentido aplicarlo solo si los casos eran muy complejos. No podíamos ocupar un cañón para matar una mosca. Entonces, los casos de bajo riesgo no se atendían, los casos de riesgo medio se derivaban a la oferta regular ya preexistente” (Entrevista Formulator Inicial, Subsecretaría de Prevención del Delito)

Respecto a estas diferencias de criterio para la selección de los beneficiarios, y a partir de las entrevistas de los/las participantes del estudio, fue posible identificar que dichas diferencias fueron motivo de tensión entre ambas instituciones al momento de ingresar el componente de terapia multisistémica. Para SENAME el foco de tensión estuvo dado por las diferencias de expectativas y el estricto uso de filtros por parte del Programa de Atención Integral Familiar 24 Horas de la SPD, que le permitía a la Subsecretaría obtener buenos resultados. Pero que a la vez generaba un gran gasto del Estado en una oferta que atendía pocos casos, no considerando criterios de selección reales, y por consiguiente no seleccionando aquellos casos que no contaban con adultos responsables o presentaban otro tipo de conductas de riesgo. De esa manera, desde la perspectiva de SENAME, se obviaba el trabajo con aquellos casos más complejos, que sí tenían que ser atendidos por el Servicio Nacional de Menores. La cita señalada a continuación aborda el punto mencionado:

“Chicos con alto consumo de drogas, con serios problemas de salud mental, sin adultos responsables, pero que eran pequeños (Sic) y tienen 11 años. Casos súper complejos (...) Con ese tipo de cabros nosotros teníamos que trabajar MST. Esa fue la promesa. Y claro, llega acá y dicen ‘no, es que tiene consumo problemático. Nosotros no podemos atenderlo. Porque primero tiene que solucionar el problema de consumo de drogas’. ‘No sabe qué, hicimos una evaluación y tiene problemas de salud mental y tiene otras cosas, Tampoco puede’ (...) ¿Entonces quién? Quién si no era de ustedes que vienen con una cantidad de recursos importante, que tienen una tremenda experiencia, se supone, a nivel internacional, trabajar con los casos más complejos, más complejos” (Entrevista Formulator Inicial, Servicio Nacional de Menores)

(f) Distintos mecanismos para la instalación de la oferta: experiencia implementadores versus aplicación rápida e intensiva

Como sexto elemento diferenciador entre las instituciones, se identifican las visiones opuestas –según los/las entrevistados- respecto a cuál era el mejor mecanismo para obtener resultados en la instalación del programa en un inicio. En ese sentido, los diseñadores a nivel nacional de SENAME se centran en el rescate de las experiencias de los equipos de trabajo local y el desarrollo de mesas de trabajo intersectoriales. La Subsecretaría de Prevención del Delito en cambio, y a fin de poder obtener resultados en el mediano plazo, decide implementar el programa de manera rupturista e intensiva en un inicio. La cita señalada a continuación evidencia la intención de la Subsecretaría de implementar el programa rápidamente, a fin de obtener resultados, modificar el statu quo y generar un impacto importante en la situación de niños, niñas y jóvenes y sus carreras de conductas antisociales:

“Nosotros lo discutimos bien y dijimos: ‘si vamos a hacer algo que sea rupturista, lo vamos a hacer de manera rápida, intensiva, para tener resultados dentro del período de cuatro años. Porque si no los tenemos... nos van a sacar a todos, nos vamos a ir por el pero del status quo ‘ ¿no cierto? Entonces van a seguir los mismo haciendo lo mismo y nosotros vamos a pasar al olvido como una, como un capricho, y no como algo que realmente haya generado un efecto importante” (Entrevista Formulator Inicial, Subsecretaría de Prevención del Delito)

Estas diferencias en los métodos profundizaron las tensiones iniciales entre ambas instituciones, particularmente debido a que la forma de instalarse de la Subsecretaria de Prevención del Delito fue interpretado por el resto de los actores como una imposición y una disrupción, carente de comunicación tanto a nivel nacional como local, respecto a las características del nuevo modelo. Marca la tensión además, el foco en las deficiencias y el trato hacia los equipos, visto desde SENAME como una ruptura al trabajo intersectorial llevado por las distintas instituciones. La cita señalada a continuación aborda el tema anteriormente descritos:

“Cuándo tú traes un modelo y lo impones, porque no lo conversas con otros actores que están ejecutando la oferta en el territorio, sino que lo impones y lo impones de tal forma que dices: ‘sabes qué, todo lo que hacen ustedes’, eso fue, ‘todo lo que hacen ustedes: pésimo, horrible. Esta es la solución’. No lo

sé. A lo mejor es cierto, a lo mejor esa es la solución. Pero cuando trabajas con pocos recursos (Sic), cuando trabajas con equipos que están... a mí no me parece correcto maltratar a los equipos de esa forma. Y a lo mejor es cierto, hay un montón de cosas que se han hecho pésimo, pero también hay otras cosas que se han hecho bien. Y a lo mejor las cosas buenas son las que hay que rescatar (Entrevista Formador Inicial, Servicio Nacional de Menores)”

Desde la Subsecretaría de Prevención del Delito dicha tensión fue identificada a partir de la relación con las comunas focalizadas, debido a las resistencias iniciales para implementar la nueva oferta programática. Esto debido a que no se consideraron las diferencias y dificultades que podría generar el importar un modelo internacional, obviando las aprensiones político ideológicas de algunos municipios. En ese sentido, a pesar de desplegar diversas estrategias para una efectiva implementación del programa, estás – en palabras de las/los entrevistados- no consideraron dichos factores, focalizándose en la posible efectividad de la propuesta.

“Nosotros cometimos un error porque para nosotros era tan buena la idea, estábamos tan seguros de que esto iba a funcionar porque era tan al callo de lo que nosotros considerábamos que era la necesidad del momento, que era tener un programa estructurado, que nosotros pensábamos que ese iba a ser momento suficiente para los municipios: ‘te traigo lo mejor de lo mejor, lo que está asegurado que...’. Pero era el momento para ellos, yo me encontré con alguien que me decía que no tomaba ni Coca-cola y crees que voy a prestar atención a esto (sic). Acá hay gente que no va ni al McDonald’s, acá hay un tema político ideológico que nosotros no medimos” (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

(g) Las dificultades a enfrentar por el programa

Otro de los elementos identificados a partir de las entrevistas de los/las participantes de la investigación fue que se reconocen dificultades o desafíos en la implementación del programa, a la luz de las características de los actores involucrados o la complejidad de los procesos requeridos.

En concordancia con lo señalado, para el Servicio Nacional de Menores la complejidad radica en establecer como un eje central de la implementación

la coordinación de la red local. Esto en tanto las características (ideologías, de formación, entre otros elementos) son distintas en cada actor, por lo que la coordinación –tanto a nivel individual como institucional- requiere de un esfuerzo en la generación de espacios abiertos a la comunicación, que permitan la construcción de objetivos de trabajo mancomunados. La cita adjunta describe los elementos señalados:

“Los objetivos comunes es algo no menor, porque el programa 24 horas obliga a trabajar con otros y nosotros nos hemos dado cuenta que eso no es fácil porque cuando tenemos a 3, 4, 5 personas que tienen distintas formaciones detrás, no es fácil llegar a un acuerdo respecto de lo que les mencionaba anteriormente (sic), con quién estamos conversando y cómo podemos ayudar. Cada uno tiene ideologías detrás de cómo ayudar y eso es una conversación muy compleja, cuando entra en interacción la sociedad civil y el Estado y disciplinas e individuos en particular. Llegar a acuerdo requiere de un esfuerzo demasiado concentrado en armonizar un ambiente de trabajo, o generar una convivencia tal en que todos se escuchen, en que todas las voces sean validadas” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

Desde la perspectiva de la Subsecretaría de Prevención del Delito y tal como se identificó en el punto anterior, como institución contaban con la dificultad histórica de instalar una oferta programática de origen extranjero, que requiere la aplicación fidedigna de dicho modelo. En ese sentido, para la SPD el desafío o dificultad actual es cómo comunicar las características del programa, cómo difundir sus estándares sin generar resistencias en el resto de las instituciones. El foco es por consiguiente, explicar el programa a los municipios de tal manera que no genere rechazo a priori, producto de sus condiciones específicas de aplicación. Dicha estrategia constituye la adaptación del modelo a las necesidades nacionales de implementación, en palabras de los/las participantes de la investigación, representan la “palta del McDonald”. La cita adjunta describe los elementos planteados:

“Cuando nosotros hicimos el primer seminario de MST, incluso antes de que la subsecretaria licenciara esto, hicimos un seminario -porque gente de MST service lo pidió- y tuvimos una pregunta donde por escrito dice: ‘Hasta el McDonalds tiene palta, cuál iba a ser nuestra adaptación’. Ahora siempre digo que para nosotros la palta tiene que ver como uno comunica esto, porque si yo solo comunico sus estándares y se lo comunicó a otros programas sociales genera tirria y diferencias de sueldo

porque hay diferencias de capacitación. Yo le voy a decir a esa persona esto es bueno y que en comparación a lo otro, si a un municipio le digo todos los requisitos que tiene todo esto es un problema (sic), contratar a gente que no tiene horario, que gana más que ellos, que tiene una suerte de requisitos de implementación mínimos, condición mínima de habitabilidad, conexión a redes, entonces hay que tener mucho tino en como uno lo comunica para que no genere rechazo ni levante barreras” (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

(h) Expectativas sobre los instrumentos a utilizar

A partir del relato de los/las gestores actuales de ambas instituciones fue posible identificar la existencia de distintas expectativas sobre los instrumentos utilizados, en términos de la propuesta de Kooiman. Es decir, diferentes miradas sobre las posibilidades entregadas por las bases técnicas y la ley de subvenciones. A continuación se describe cada punto:

*(h1) Las bases técnicas como plataforma sobre la que se construye v/s la clarificación a priori de las reglas del juego*

Para SENAME las bases son una plataforma sobre la cual se puede seguir construyendo, por consiguiente en el proceso de implementación los organismos colaboradores pueden incluir aquellos matices de discurso que estimen pertinentes en función a su experiencia y conocimiento sobre el territorio. En ese sentido, desde la perspectiva de SENAME lo que ellos realizan es poner a disposición de la sociedad civil una plataforma sobre la cual construir. Para aquello consigna en las bases técnicas los conceptos y marcos conceptuales requeridos por el programa, y los equipos implementadores son –para los/las entrevistados- quienes pueden estructurar de mejor manera las actividades. Por consiguiente el intermediario local tiene –para los/las entrevistados- un rol gravitante en las políticas públicas, ya que al estar en el territorio rediseña el programa en su quehacer diario, reescribe el programa de acuerdo a la realidad que observa. Los intermediadores locales tienen la posibilidad de negociar, lo que les permite –en palabras de los/las participantes- “hacer suyo el programa”.

La cita adjunta describe los puntos planteados:

“Como la reflexión más propia, que si bien existe una psicología de la política social o algo así, es como mi reflexión que la incorporé yo no solo acá sino en OPD y varios otros programas, es el rol del intermediario local de la política pública. Es cómo el quien está en el territorio de alguna manera rediseña el programa, en un segundo orden, reescribe el programa de acuerdo a la realidad que ve. Por mucho que haya normas técnicas o bases. Escribe un proyecto una ONG, y se la pasa a un equipo, que generalmente no es el que escribió, igual está la invitación que este equipo haga suyo el programa. En este sentido, los psicólogos tienen que tomar su parte y reescribir de acuerdo a lo que ven en el territorio. O sea, no me imagino un programa que les cae y ellos lo desarrollen tal cual. Imagínate, hay un campo de negociación que quienes están operando en lo local, tienen para moverse y hacer suyo un programa, rediseñarlo” (Entrevista, Gestor Actual, Servicio Nacional de Menores)

Ahora bien, no para todos la flexibilidad en las bases técnicas responde únicamente a la consideración por la experiencia de los organismos colaboradores respecto a las realidades locales. Para algunos entrevistados la adaptabilidad o amplitud de las orientaciones técnicas también responde a la presión que son capaces de ejercer aquellos organismos colaboradores con mayor presencia nacional, puesto que al ser responsable de gran parte de la implementación podría presionar para incluir aquellos temas que le son relevantes como institución, en la ejecución de los programas. La flexibilidad o apertura en las bases técnicas, en este caso, respondería a una visión más política del proceso. Las cita adjuntas describen los puntos planteados:

“¿Qué otras cosas así operan? Son como tres las instituciones que hacen... entregan toda la oferta al servicio que ejecutan los proyectos. Son como tres grandes instituciones. Si esas tres instituciones se ponen en contra, el servicio se queda sin oferta y el servicio no puede hacer eso. Entonces es un proceso de negociación con los oferentes que tienen su historia y también tienen su visión, misión y su lineamiento teórico muy distinto entre sí” (Entrevista, Gestor Actual, Servicio Nacional de Menores)

“La gran dificultad de quienes trabajan con las ONG’s es que la ONG va a intermediar en esta, en el desarrollo de las orientaciones técnicas. Entonces las orientaciones técnicas son muchos más generales. Pueden plantear que hay que hacer una

terapia individual, establecer objetivos. Pero no está estableciendo qué tipo de terapia, qué tipo de objetivos (...) Creo que están las barreras como te decía institucionales anteriormente, las barreras políticas. Yo no puedo eliminar esto, no puedo hacer esto de esta forma porque voy a herir susceptibilidades políticas y poderes políticos, entonces de ahí yo creo que eso interfiere mucho" (Entrevista, Gestor Actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte, en consideración a la definición de un modelo que establece como requisito esencial la implementación del programa siguiendo estrictamente sus principios –y según lo relatado por los/las participantes de la investigación-, establece un mecanismo de socialización del programa en donde previo a la firma del Convenio, se clarifican las condiciones para su implementación. En términos concretos aquello implica sostener una reunión con el municipio en donde se detallan las características del modelo MST, aclarando las reglas desde un principio. En caso de que un municipio no esté de acuerdo es posible no firmar el acuerdo. La cita adjunta describe las ideas señaladas:

"Yo creo que tiene que ver como te decía en como se establecen los contratos, los acuerdos. Nosotros cada vez que instalamos los programas en un municipio nuevo. Lo que hacemos es ir primero al municipio y presentar el programa al alcalde, decirle: "mire este programa es así, el convenio que nosotros trabajamos mire es así, estas son las reglas, ¿quiere hacerlo entonces con nosotros? ¿O no quiere hacerlo entonces con nosotros? Si quiere ok, entonces las reglas se las planteo desde un principio, trabajemos así". Establecemos un convenio, firmamos un contrato que se yo y funciona, trabajamos. Pero tenemos que establecerlas en un principio, porque si no, no podemos hacerlo, no va a funcionar" (Entrevista, Gestor Actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

*(h2) La ley de Subvenciones como un marco institucional que dificulta la implementación del programa*

Como segundo punto y a partir del relato de los/las participantes de la investigación, fue posible identificar que para ambas instituciones la Ley de Subvenciones tensiona el proceso de implementación del Programa 24 Horas. Esto debido a que complejiza la relación con los organizamos colaboradores, ya que limita la capacidad de intervención de SENAME en temas como por

ejemplo, los procesos de selección del personal. Otra de las complejidades identificadas por los/las entrevistados, es que debido a su forma de pago las intervenciones se extenderían por mucho más del tiempo requerido, pasando de "cuatro horas a quince meses". Las citas adjuntas describen los elementos planteados:

"Que la ley de subvención, que es lo que cambiaría con una buena ley, a nosotros no nos permiten meternos en nada...relacionado con la sociedad civil. O sea si tú quieres yo no puedo seleccionar... no puedo decir cuánto les tienes que pagar... no puedo nada. Eso está abierto por una mala ley, añeja, de subvenciones que a nosotros no nos permite influir en la minucia respecto de los procesos de contratación de la gente" (Entrevista, Gestor Actual, Servicio Nacional de Menores)

"La ley de subvenciones es a la inversa, yo te pago porque tu tengas al sujeto intervenido y en el Sename en el componente de 4 horas ese promedio es de 15 meses. Hay 15 meses en que una familia recibe a un tío, la figura indiferenciada de Sename que no es nadie y son todos" (Entrevista, Gestor Actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

(i) El factor en común: la familia como un actor relevante para la exitosa implementación de los programas

Finalmente fue posible identificar la existencia de un punto de concordancia entre ambas instituciones: el posicionamiento de la *familia* de los beneficiarios como un actor relevante para la exitosa implementación de las iniciativas. En ese sentido, tanto SENAME como la Subsecretaría de Prevención del Delito establecen como eje de la intervención a los padres, madres o adultos responsables de los usuarios, definiendo una serie de acciones de trabajo, con el fin de aumentar sus competencias parentales y potenciar su rol en su relación con los niños, niñas y adolescentes que ingresan a los listados 24 Horas.

Si bien cuentan con matices de trabajo distintos, ambos actores consideran – según los/las entrevistados- que parte del éxito de los programas está vinculado al trabajo con dicha figura. Fue la concordancia temática la que permitió dar curso a la implementación del componente de Terapia Multisistémica, debido a que fue una propuesta en la que concordaron tanto los equipos nacionales como los tomadores de decisión respecto a cómo

abordar el tema de las conductas antisociales. La cita señalada a continuación aborda el tema planteado:

“Yo creo que el hecho de encontrar una cuestión que se ajustó muy bien a todas las condiciones de base que teníamos acá facilitó todo el proceso. O sea, el tema de la terapia familiar respondía a los supuestos que compartía la gente que trabajaba conmigo, los supuestos que compartía la autoridad... que en el fondo el problema no eran los niños sino que era la familia. También se ajustaba al... a las ideas e intuiciones que tenía la gente, las autoridades con respecto a la respuesta. Que no podíamos dedicarnos aquí a encarcelar jóvenes” (Entrevista Formulator Inicial, Subsecretaría de Prevención del Delito)

En la actualidad dicho foco se mantiene por parte de ambas instituciones, SENAME por su parte, entiende que la vulneración de derechos y el desarrollo de NNA se relacionan directamente con las competencias parentales, es decir con la capacidad de sus padres de entregarles los cuidados y oportunidades de desarrollo. En ese contexto, parte de su oferta programática se centra en la intervención con los padres. La cita adjunta describe lo señalado:

“Y esas habilidades parentales están en relación y... es por un desarrollo un poco teórico que ha seguido el servicio, no sé si tanto teórico, pero sí instrumental de entender que la vulneración de derechos y el éxito, y sobre todo los derechos de los niños y el derecho a desarrollarse y estimularse, se correlacionan directamente con las competencias que tienen los padres para ser padres. De ser un adulto responsable del niño, y entregarle los cuidados y las oportunidades necesarias para su desarrollo. Entonces que es por eso que la intervención se realiza y está orientada hacia que los padres tengan las competencias parentales, o en términos sencillos que los padres aprendan a ser padres” (Entrevista Gestor actual, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaria de Prevención del Delito por su parte, establece como usuario directo a la familia de los niños, niñas o jóvenes, realizando sus intervenciones tanto en el hogar, la comunidad o cualquier espacio que se estime pertinente. De la misma manera, se dispone de un horario flexible de atención, según sea requerido por la familia. La cita adjunta describe lo puntos expuestos:

“La diferencia que plantea MST es que en MST el usuario es la familia, son los cuidadores más que una intervención orientada al individuo y además es basada en el hogar, las intervenciones son en la comunidad y en el tema de Sename las intervenciones son en su mayoría de atención en los centros, en las casas en las cuales están los equipos. El horario de MST es flexible, es un estándar distinto al know how, el que hacer con el caso está previamente establecido, hay un poquito más libertad” (Entrevista Gestor actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

### 6.1.2 Los instrumentos del Programa 24 Horas

Un segundo componente de los *elementos* identificados por Kooiman (2003) en el *sistema de gobierno* corresponde a los *instrumentos*, es decir aquellos artefactos que permiten entregar las imágenes al *sistema a ser gobernado*. Según el autor existe una gran variedad de instrumentos, como las reglas o la información, pudiendo ser formales o informales, flexibles o estructurados.

En el caso del Programa 24 Horas y en el marco de la presente investigación, se analizaron las bases técnicas de los componentes Oficina de Protección de Derechos de la Infancia (OPD), Programa de Prevención Focalizada (PPF), el Programa de Intervención Integral Especializada (PIE) y el Programa de Terapia Multisistémica (MST). En el presente apartado se describen los principales puntos identificados a partir de lo señalado por SENAME y la Subsecretaría de Prevención del Delito a través de sus documentos técnicos, respecto a cómo deben ser implementadas dichas iniciativas.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los principales hallazgos, posteriormente se describe en detalle cada uno de los puntos:

**Tabla 2 Características de los instrumentos técnicos del Programa 24 Horas**

Descriptores		SENAME	Subsecretaría de Prevención del Delito
<b>(a) Características generales de los documentos</b>	<b>Autoría</b>	Servicio Nacional de Menores (distintas Unidades según componente)	Subsecretaría de Prevención del Delito y MST Services (Estados Unidos)
	<b>Función del documento</b>	Bases técnicas generales por cada componente (OPD, PPF y PIE).	Manual de Lineamientos y Metas 2015 (a cargo de la SPD) y Manual Organizacional MST (desarrollado por MST Services).

	<b>Marcos institucionales a los que se hace referencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Subvenciones 20.032.</li> <li>- OPD: modernización del Estado y el plan y política de infancia 2000-2010.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley que crea la Subsecretaría de Prevención del Delito N°20.502.</li> <li>- Plan Nacional de Seguridad pública.</li> <li>- Modelo estadounidense creado por MST Services.</li> </ul>
<b>(b) Características técnicas del documento</b>	<b>(b1) Problema social a abordar o foco de intervención</b>	Cada componente considera la identificación de un problema o foco de intervención distinto. OPD identifica la necesidad de un dispositivo territorial de infancia; PPF evitar la cronificación de vulneraciones de mediana complejidad; y PIE generar una atención reparatoria en casos de vulneración grave, con sintomatología y problemas de integración social.	Interrumpir la carrera delictual de menores de 18 años, con la finalidad de aportar a la reducción de la victimización de la sociedad.
	<b>(b2) Marcos conceptuales o de referencia</b>	Los marcos conceptuales abordados por los tres componentes consideran una diversidad de temas, entre ellos: convención de derechos de la infancia, participación sustantiva, enfoque de género, interculturalidad, integración social, modelo ecológico, parentalidad positiva, resiliencia parental.	Marco conceptual con evidencia, los principales temas son: (i) ecología social, (ii) factores de riesgo y factores protectores, y (iii) técnicas de terapia que cuentan con evidencia de resultados (cognitivo-conductual y familias pragmáticas).
	<b>(b3) Sujeto de atención</b>	NNA de entre 0 a 17 años y 11 meses, que se encuentren en situación de vulneración de derechos, y que ingresan a listados de unidades policiales. Clasificación según tipo de vulneración.	NNA de 10 a 17 años ingresados en unidades policiales, con excepción de casos que no cuenten con un adulto responsable o estén asociados a problemas psiquiátricos graves, delitos sexuales o con diagnóstico de rango autista.
	<b>(b4) Vía de ingreso y tiempos estimados de permanencia</b>	<p>Las vías de ingreso son demanda espontánea, derivación de la red local, derivación de Tribunales de Familia o por ingreso a listados de unidades policiales.</p> <p>Tiempos de permanencia  OPD: 7 meses promedio  PPF: De 6 a 12 meses, no más de 16 meses  PIE: Máximo 17 meses de intervención</p>	<p>Demanda espontánea, derivación de la red local o por ingreso a listados de unidades policiales.</p> <p>Tiempo de permanencia de 3 a 5 meses</p>

	<p><b>(b5) Objetivos, resultados y metas</b></p>	<p>Se establecen metas transversales y metas específicas por cada componente.</p> <p>Las metas transversales deben ser cumplidas por cada uno de los componentes asociados al programa, entre los que se encuentran: casos que egresan, beneficiarios atendidos, tasa de rotación de equipos.</p> <p>Existen dos tipos de objetivos específicos en los componentes, por una parte OPD se centra en la instalación de un sistema de política de infancia, a través de temas como participación y promoción. Los objetivos de los componentes PPF y PIE se enfocan en los beneficiarios, su restitución de derechos y el trabajo con sus familias.</p>	<p>Sus objetivos y metas están centrados en el tratamiento de los casos, considera temas tales como: evitar que NNA tengan conflictos con la ley, que se encuentren en el hogar, que asistan a clases o estén trabajando.</p>
	<p><b>(b6) Consideraciones metodológicas</b></p>	<p>Las bases técnicas indican la posibilidad de innovación por parte de los organismos colaboradores, en temas como el marco metodológico o los instrumentos a utilizar. En el caso del PPF se sugiere flexibilidad en la atención en función a las necesidades de las familias.</p>	<p>Énfasis en la atención a la familia, por lo que se consideran acciones concretas como flexibilidad horaria, atención en el domicilio y construcción conjunta del plan con la familia.</p> <p>El programa establece explícitamente elementos como críticos para la implementación, tales como: financiamiento sustentable, enfoque permanente en los resultados, implementación completa del modelo y colaboración con los programas comunales.</p>
	<p><b>(b7) Proceso de monitoreo y evaluación del programa</b></p>	<p>Cada componente establece sus propios énfasis para el monitoreo: OPD se enfoca en analizar logros del plan con el resto de los actores. PPF y PIE consideran evaluaciones ex-ante (ev. licitación), ex-dure (supervisión y evaluación anual), y ex-post (evaluación periodo convenido).</p>	<p>Cadena de aseguramiento de la calidad y de adherencia al modelo. Considera acciones como: supervisión in situ; medición adherencia al modelo; capacitación intensiva; consulta con experto semanalmente; y medición por organismo estadounidense dueño del modelo.</p>

<b>(c) Condiciones organizacionales</b>	<b>Equipo de trabajo</b>	<p>Las bases señalan como apropiado el desarrollo de capacitaciones al equipo y el acompañamiento para asegurar los estándares de calidad.</p> <p>En los casos del PPF y PIE se establece una relación máxima profesional/beneficiario de 1/25</p>	<p>En función a las características del modelo se requiere la disponibilidad 24/7 de un equipo clínico y psicosocial. Su capacidad de carga máxima es de 15 casos anuales por terapeuta, equivalente a 4 a 6 simultáneamente.</p>
---	--------------------------	--	---

Fuente: elaboración propia

### (a) Características generales de los documentos

Respecto a las características generales de los documentos analizados, en cuanto a su autoría, función y marcos institucionales a los que hacen referencia, es posible señalar que en el caso de SENAME los documentos son de su propia autoría, particularmente de la Unidad de Prevención, Participación y Gestión Local para el caso de OPD, el Departamento de Protección y Restitución de Derechos en el caso de PPF y PIE. En los tres casos corresponden a las bases técnicas generales para la implementación de dicha oferta programática a través de organismos colaboradores de la red SENAME, asignados mediante concurso público.

Los marcos institucionales a los que se hacen referencia en dichos documentos son, en el caso particular de OPD, el proceso de modernización del Estado, el Plan y Política de Infancia 2000-2010; de manera general en los tres componentes se hace referencia a la Ley de Subvenciones N° 20.032. Aquello implica por consiguiente, que los contenidos de las bases se transforman en requisitos exigibles por parte de SENAME hacia los organismos colaboradores adjudicados. La cita adjunta describe los puntos planteados:

“El presente documento tiene como finalidad entregar las Bases Técnicas a Organismos Colaboradores que ejecutan Programas de Fortalecimiento de Competencias Parentales para familias de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos. Dichas bases formarán parte del llamado a Concurso Público de proyecto respectivo, y por lo tanto, serán exigibles para las entidades ejecutoras” (Bases Técnicas, Programa de Prevención Focalizada, Servicio Nacional de Menores)

Respecto al documento analizado para el componente de Terapia Multisistémica, este está compuesto por el Manual de Lineamientos y Metas, desarrollado por la Subsecretaría de Prevención del Delito y por el Manual Organizacional MST, desarrollado por MST Services, organismo estadounidense dueño de la licencia del Programa. En relación a los marcos institucionales a los que hace referencia, se mencionan la Ley 20.502, que crea a la Subsecretaría de Prevención del Delito y establece sus funciones, así como el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito "Seguridad Para Todos", en donde se establece como uno de sus ejes la detención de las carreras delictivas. Las bases técnicas son aprobadas por la Subsecretaría de Prevención del Delito mediante Resolución Exenta.

Ahora bien, el Manual de Lineamientos y Metas y el Manual Organizacional MST no son los únicos documentos técnicos entregados a las instituciones implementadoras, estos son complementados adicionalmente con un manual para terapeutas MST, otro para supervisores MST y un tercer documento para consultores MST. El sentido de la diversidad de manuales, específicos según actor, es generar un sistema integral para el desarrollo del programa como mecanismo de calidad. La cita adjunta describe los elementos señalados:

"Este manual no está diseñado como una guía exclusiva para la administración de los programas MST. Éste y los otros tres manuales -uno para terapeutas MST, uno para supervisores MST y uno para consultores MST (también conocidos como expertos MST)- forman parte de un sistema integral de desarrollo de programas, capacitación, y control de calidad. De este modo, se pretende que sea una herramienta útil para los administradores que trabajan en colaboración con dicho sistema, que es proporcionado mediante MST Services y los colaboradores de su red" (Bases Técnicas, Terapia Multisistémica, Subsecretaría de Prevención del Delito)

#### (b) Características técnicas de los documentos

Un segundo grupo de ideas abordadas en los documentos analizados corresponden a las características técnicas de las intervenciones. En ese contexto se identificaron los siguientes elementos: el problema social a abordar; los marcos conceptuales de referencia; el perfil del sujeto de atención; las vías de ingreso a los componentes; las etapas de la intervención y los tiempos estimados de permanencia; la cobertura y focalización; los objetivos y metas definidas por iniciativa; algunas

consideraciones metodológicas; y el proceso de monitoreo y evaluación definidos. A continuación se describen los puntos esenciales de cada apartado.

*(b1) Problema a abordar o foco de intervención*

Respecto al foco de intervención señalado en los documentos técnicos es posible encontrar diferencias entre ambas instituciones. SENAME por su parte manifiesta focos diferenciados por iniciativa, en ese sentido la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia se focaliza –en la actualidad-, en la necesidad de generar un dispositivo territorial de infancia que permita el despliegue de acciones oportunas que prevengan situaciones de vulneración, así como la articulación de los actores locales, el fortalecimiento de las competencias familiares y la participación de NNA. La cita adjunta describe el foco de la Oficina de Protección:

“Contribuir a la Instalación de Sistemas Locales de Protección de Derechos que permita prevenir y dar respuesta oportuna a situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes a través de la articulación efectiva de actores presentes en el territorio como garantes de derechos, el fortalecimiento de las familias en el ejercicio de su rol parental, como de la participación sustantiva de las niñas, niños y adolescentes, familias y comunidad” (Bases Técnicas, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, Servicio Nacional de Menores)

A su vez tanto el Programa de Prevención Focalizada como el Programa de Intervención Integral Especializada se centran en la atención de casos de vulneración de derechos. Para el PPF el problema abordar corresponden a los NNA víctimas de vulneraciones de mediana complejidad, tales como negligencia moderada, NNA testigos de violencia intrafamiliar no asociada a delito, maltrato físico y/o psicológico moderado, entre otros. El punto de interés en ese sentido, sería el trabajo con la familia a fin de evitar la cronificación de las conductas. La cita adjunta describe los elementos señalados:

“El problema que se requiere abordar es la presencia de vulneraciones de derechos asociadas a mediana complejidad, que afectan a niños, niñas y adolescentes en el contexto familiar, tales como negligencia moderada, testigo de violencia

intrafamiliar no constitutiva de delito, maltrato físico y/o psicológico moderado, entre otros, a través de un programa que contribuya a la restitución de los derechos vulnerados y evitando su cronificación mediante intervenciones familiares, que fortalezca las competencias parentales/marentales de los adultos a cargo” (Bases Técnicas, Programa de Prevención Focalizada, Servicio Nacional de Menores)

El PIE por su parte, establece como el problema social a abordar la vulneración grave de derechos tales como NNA en situación de calle, consumo abusivo de drogas, maltrato infantil grave, explotación sexual comercial u otras situaciones de la misma gravedad. Dicha vulneración de derechos generaría sintomatologías y problemas de integración social abordados por el Programa. La cita adjunta describen los puntos planteados:

“Los Programas de Intervención Integral Especializada corresponden a una de las modalidades de Programas de Protección Especializada, definidos en términos generales, como aquellos destinados a otorgar intervención reparatoria frente a circunstancias de graves vulneraciones de derechos, tales como, situación de calle, consumo abusivo de drogas, maltrato infantil grave, explotación sexual comercial infantil, u otras problemáticas que atentan gravemente contra el normal desarrollo del niño, niña o adolescente” (Bases Técnicas, Programa de Intervención Integral Especializada, Servicio Nacional de Menores)

El Programa de Terapia Multisistémica por su parte, identifica como el problema social a abordar o su foco de intervención, la interrupción de la carrera delictual de NNA menores de 18 años, con la finalidad de aportar a la reducción de la victimización de la sociedad. En ese sentido se busca frenar la reincidencia, inicio y/o generación de las carreras delictivas en NNA, a través de intervenciones focalizadas en los factores que generan dichas conductas. Evidencia de aquello es que el programa presenta resultados respecto a la disminución de conductas en conflicto con la ley producto de la intervención, es decir, resultados concretos sobre el problema social a abordar, tales como arrestos por delitos y delitos violentos o disminución en días de prisión. La cita adjunta describe los puntos planteados:

“Se destacan como resultados acreditados por Terapia Multisistémica –en comparación con casos de perfiles similares tratados con otros métodos o no tratados- lo siguiente: 36%

menos arrestos por delitos; 75% menos arrestos por delitos violentos; 33% menos días en prisión cuando adultos; 38% menos inestabilidad familiar (divorcio, tuición, pensión alimenticia). Esta disminución en la reincidencia, busca frenar el inicio y/o concreción de carreras delictivas en niños/as y adolescentes, a través de una intervención centrada en factores de riesgo asociados a la comisión de conductas infractoras de ley y, de esta manera, aportar a la Seguridad Pública reduciendo la victimización de la sociedad en su conjunto” (Bases Técnicas, Terapia Multisistémica, Subsecretaría de Prevención del Delito)

*(b2) Marcos conceptuales o de referencia*

Respecto a los marcos conceptuales a los que se hacen referencias en los documentos técnicos, en el caso del Servicio Nacional de Menores considera una serie de temas tales como: la convención de derechos de la infancia, la participación sustantiva, el enfoque de género, el enfoque de interculturalidad, el de integración, el modelo ecológico, el concepto de parentalidad positiva y resiliencia parental.

El enfoque de derechos es posicionado como el norte hacia el que se deben estructurar las iniciativas, ya sea en términos de generar espacios para la participación de NNA en su comunidad –en el caso de OPD-, o a través de la implementación de acciones restitutivas mediante la intervención directa a problemas de vulneración, en el caso de las iniciativas PPF y PIE. Aquello implica posicionar al NNA en el centro de toda intervención, considerando sus características particulares, intereses y motivaciones.

La cita adjunta describe la manera en como la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia debe considerar el enfoque de derechos como un norte en su quehacer como programa:

“La OPD debe mantener una visión integral sobre los derechos del niño al seleccionar sus estrategias de intervención y realizar actividades y acciones específicas. El cumplimiento pleno de los derechos del niño, deben ser el norte hacia el cual se dirigen sus esfuerzos y se plantean sus metas, considerando enfoques participativos” (Bases Técnicas, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, Servicio Nacional de Menores)

La cita adjunta profundiza en cómo el Programa de Intervención Integral Especializada debe orientar sus estrategias en función al niño, niña o adolescente, sus requerimientos y necesidades específicas:

“En consonancia, el Programa de Protección Integral Especializada deberá orientar su accionar ubicando al niño o niña o adolescente en el centro de toda acción que se genere, con consideración a su edad, necesidades y características, en particular de aquellas que suman capacidades diferentes u otras situaciones de vulnerabilidad potencial que puedan afectarles” (Bases Técnicas, Programa de Intervención Integral Especializada, Servicio Nacional de Menores)

Para SENAME –según lo detallado en las bases técnicas- es fundamental el uso de los marcos conceptuales asociados al enfoque de derechos con los actores de gestión local, así como su uso en todas las prácticas en torno a la infancia desarrolladas en el entorno. Dicha importancia radica en que a la fecha, la institución aun reconoce la existencia de discursos y visiones posicionadas desde el enfoque de la irregularidad social. Es decir –desde la perspectiva de los/las entrevistados- instituciones que construyen sus iniciativas desde la prevención de la comisión de delitos y no el posicionamiento de NNA como sujetos de derechos. La cita adjunta describe los elementos planteados:

“Es importante que la OPD avance, junto con otros actores locales, en el manejo de conceptos comunes basados en la Convención de los Derechos del Niño/a, en el conocimiento de las lógicas discursivas y prácticas en torno a la infancia existente en el territorio, en la definición de acciones que respondan a la perspectiva de derecho, entre otros aspectos. Esto porque aún es posible identificar discursos que apuntan a la doctrina de la irregularidad social, que visibiliza a los niños, niñas y adolescentes como necesarios de intervenir para evitar que sean futuros delincuentes y no pensando que requieren del ejercicio de sus derechos hoy como ciudadanos presentes y dignos de contar con mejores oportunidades de desarrollo” (Bases Técnicas, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte, considera un marco conceptual centrado en teorías de tratamiento definidas y basadas estudios de modelaje causal de la conducta antisocial, la ecología social y los sistemas

familiares, definiendo al MST como un programa de tratamiento práctico. En esa misma línea y sobre la base de la evidencia relacionada con los estudios enfocados en conducta social juvenil, el modelo MST reconoce a las conductas de riesgo como determinadas por múltiples factores dentro de la red de los niños, niñas y adolescentes, por lo que las intervenciones están centradas en los factores de riesgo y factores protectores en los distintos ámbitos de acción de NNA. La cita adjunta describe los elementos planteados:

“La ‘teoría de tratamiento’ subyacente a MST está basada en estudios de modelaje causal de la conducta antisocial recurrente y teorías de conducta de la ecología social y de sistemas familiares. El modelo de la ecología social describe el proceso del desarrollo humano como un intercambio recíproco entre el individuo y el entorno que lo rodea y que contiene múltiples sistemas que se influyen mutuamente uno a otros en distintos grados, basado en su proximidad y grado de interacción” (Bases Técnicas, Terapia Multisistémica, Subsecretaría de Prevención del Delito)

### *(b3) Sujeto de atención*

Respecto al perfil del sujeto de atención o beneficiario, tanto SENAME como la Subsecretaría de Prevención del Delito consideran como población objetivo a niños, niñas y adolescentes ingresados en las unidades policiales. Las diferencias radican en los rangos etarios y en los criterios específicos de perfilamiento.

SENAME considera a NNA de 0 a 17 años y 11 meses, que se encuentren en situación de vulneración de derechos, derivados a los distintos componentes según perfil de vulnerabilidad. En el caso de OPD corresponde a los casos de baja o mediana complejidad –según evaluación de cada caso–, con conductas que constituyen señales de alerta respecto a la vulneración de derechos, pero que no signifiquen un daño evidente. En el caso del Programa de Prevención Focalizada el foco es en NNA afectados de vulneraciones de derechos relacionados con su contexto familiar, tales como violencia intrafamiliar no constitutiva de delito, maltrato psicológico, físico o negligencia moderada. Finalmente el Programa de Intervención Especializada se focaliza en NNA menores de 18 años, preferentemente entre 10 y 18 años, que producto de la vulneración de derechos grave presenta sintomatología y problemas de integración social. La cita adjunta describe los criterios de ingreso para el Programa de Intervención Especializada:

“La intervención especializada de los proyectos PIE está dirigida a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, preferentemente entre 10 y 18 años edad en que producto de las vulneraciones de derechos crónicas existe sintomatología y problemas de integración social. Son sujetos de atención de esta modalidad los niños, niñas y adolescentes víctimas de negligencia grave, abandono y explotación, que producto de estas vulneraciones presentan sintomatología y problemas de integración social como transgresión de derechos de otras personas, consumo de drogas, deserción escolar y /o prácticas abusivas de carácter sexual” (Bases Técnicas, Programa de Intervención Integral Especializada, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaría de Prevención de Delito por su parte estipula como su población objetivo a todos los niños, niñas o adolescentes de 10 a 17 años y 11 meses de edad, registrado en las unidades policiales de Carabineros, y que cuenten con el riesgo de reingresar por conductas antisociales. Considera NNA con comportamientos tales como consumo de drogas, comportamiento delictual como delitos contra la propiedad, agresión física, NNA que estén fuera del sistema escolar o en riesgo de deserción. A su vez el programa establece criterios de priorización en función a los resultados de la evaluación del nivel de riesgo sociodelictual, la edad, la fuente de derivación, la seriedad y frecuencia de la transgresión de las normas y la fecha de detención. Por lo que si bien todos los casos deben ser evaluados por el equipo de Detección Temprana, no todos los casos terminan como familias beneficiarias.

En el caso del MST no son parte de la población objetivo aquellos casos que no cuenten con un cuidador principal, NNA que presenten comportamientos suicidas recientes o trastornos psicóticos activos, y adolescentes que hayan cometido delitos de tipo sexual.

#### *(b4) Vías de ingreso y tiempo de permanencia*

Respecto a la vías de ingreso a los componentes, si bien el programa 24 Horas contempla el ingreso de casos según el registro de niños, niñas y jóvenes en los listados de las unidades policiales, los componentes tanto de SENAME como de la Subsecretaría de Prevención del Delito, consideran otras

vías de ingreso tales como demanda espontánea, la derivación de la red local o de Tribunales.

El flujograma del Servicio Nacional de Menores considera el ingreso de casos a la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia ya sea mediante demanda espontánea, derivación de las redes locales o el listado PSI 24 Horas. En el caso de las comunas focalizadas por el Programa 24 Horas es la OPD la encargada de recibir los listados, despejarlos y referirlos según corresponda, en la red local. En cada caso se analiza el tipo de vulneración de derechos y la gravedad, punto en el que se determina el camino a seguir. Si no existe vulneración de derechos o no corresponde a infancia, las bases técnicas indican que se debe realizar una derivación asistida las instancias pertinentes. Si la vulneración es constitutiva de delito, OPD deberá realizar la denuncia a Fiscalía.

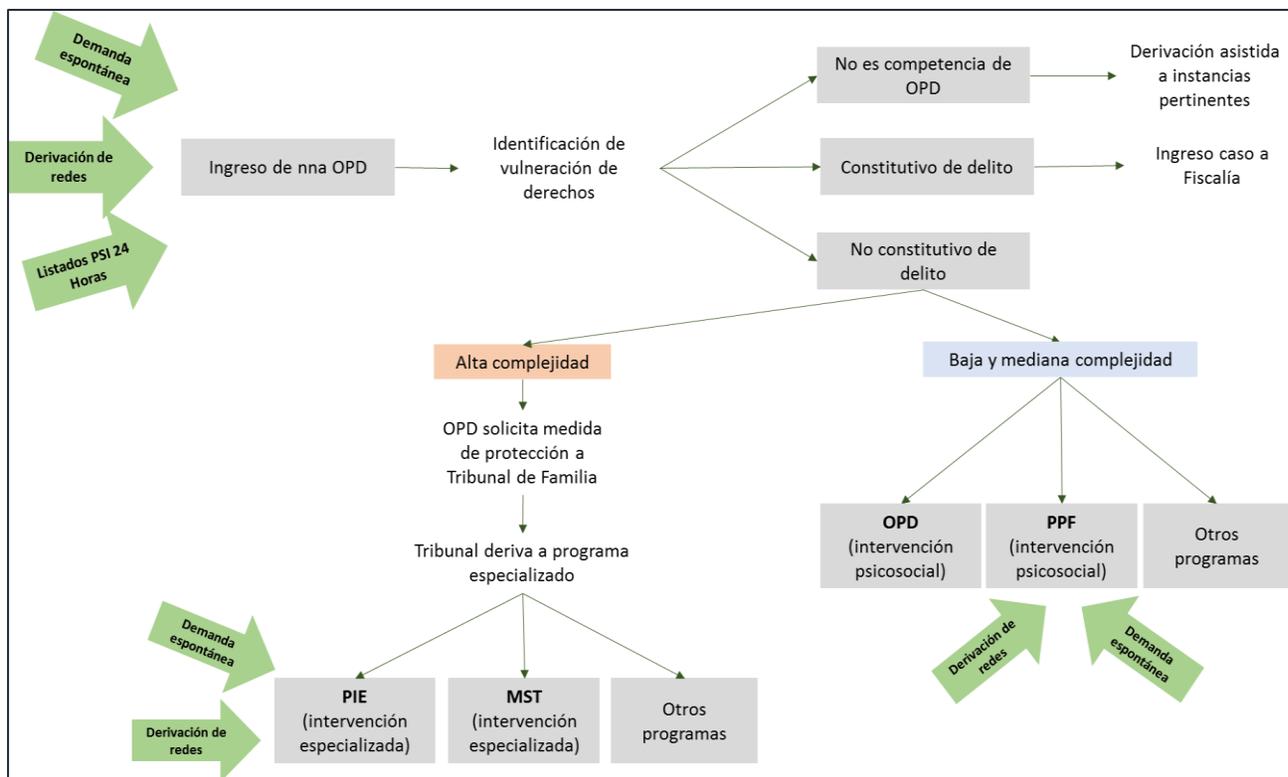
Por el contrario, si la vulneración existe pero no es constitutiva de delito, las bases técnicas indican que si es de baja o mediana complejidad puede mantenerse en OPD para una intervención psicosocial, ser referido al Programa de Prevención Focalizada PPF o a otro programa pertinente de la red local. Para aquellos casos de alta complejidad OPD debe solicitar –según lo indicado en las bases técnicas- una medida de protección al Tribunal de Familia, quien deberá determinar la pertinencia de derivar al caso a una iniciativa local de tipo reparatorio, como el Programa de Intervención Especializada o el Programa de Terapia Multisistémica. En caso de no existir cupo en el momento de la derivación, será rol de la OPD realizar acompañamiento al NNA.

Los tiempos de permanencia establecidos por bases técnicas son:

- Oficina de Protección de Derechos de la Infancia: 7 meses promedio.
- Programa de Prevención Focalizada: de 6 a 12 meses, con un plazo máximo de 16.
- Programa de Intervención Focalizada: máximo 17 meses de intervención.

La imagen adjunta presenta de manera gráfica el proceso de las vías de ingreso y el flujograma general del Programa 24 Horas de responsabilidad del Servicio Nacional de Menores, según lo consignan sus bases técnicas:

### Ilustración 3 Flujoograma Programa 24 Horas



Fuente: elaboración propia a partir de SENAME (2015)

Respecto a las vías de ingreso asociadas al programa de Terapia Multisistémica –y según la información detallada en las bases técnicas-, el primer paso de ingreso considera la evaluación del riesgo sociodelictual por parte del Equipo de Detección Temprana, el cual aplica un instrumento a todos los casos que hayan sido registrados en los listados 24 Horas, por cometer transgresiones o infracciones a la ley. Contempla además otras vías de ingreso al Equipo de Detección, como la demanda espontánea o derivación de las redes comunales. Aquellos casos que como resultado de la evaluación del Equipo de Detección Temprana requieran de una intervención intensiva, serán derivados al equipo de Terapia Multisistémica, siempre y cuando cumplan con los criterios de selección. El tiempo de permanencia en el programa es de 3 a 5 meses.

#### *(b5) Objetivos, resultados y metas*

En cuanto a los objetivos, resultados y metas establecidos mediante orientación técnica, existen diferencias entre ambas instituciones.

SENAME establece dos tipos de objetivos: transversales, los cuales identifican ciertos elementos de implementación técnica, cobertura y desarrollo organizacional a cumplir por los tres componentes del Programa 24 Horas, tales como porcentaje de beneficiarios con cumplimiento de objetivos, porcentaje de la población potencial atendida, calidad del registro de la información y tasa de rotación de los equipos profesionales.

El otro tipo de metas son de tipo específicas, asociadas a las características particulares de cada componente. En el caso de OPD corresponden a metas vinculadas a la instalación de un sistema local de infancia; la generación de estrategias de participación para niños, niñas y adolescentes; la promoción, difusión y sensibilización en la temática; la instalación de una red local; el diseño e implementación de un diagnóstico y política local de infancia. En total suman seis objetivos específicos, a los cuales se vinculan una serie de indicadores para la medición de su cumplimiento. Adicionalmente, según lo señalado en las bases técnicas, en el proceso de concurso público se otorgará mayor puntaje a los oferentes que en sus propuestas técnicas incluyan objetivos específicos y/o estrategias asociadas a los marcos conceptuales de enfoque de género y enfoque de interculturalidad. La cita adjunta describe las condiciones en las que se podrá obtener mayor puntaje en la postulación respecto al enfoque de interculturalidad:

“Tendrán un mayor puntaje todas aquellas propuestas que en su marco diagnóstico hayan identificado una alta tasa de población perteneciente a pueblos originarios o a población migrante que tengan correlatos en acciones específicas para su abordaje en el territorio, por ejemplo, estrategias de intervención específica desde enfoque intercultural en casos ingresados al componente de protección por situaciones de vulneración de derechos, actividades de promoción y participación sustantiva de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos originarios o migrantes. Dichas acciones pueden ser desarrolladas a través de un objetivo específico que complemente la matriz lógica, la cual debe contar con resultados esperados indicadores, actividades y medios de verificación claros” (Bases Técnicas, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, Servicio Nacional de Menores)

En lo que respecta a los programas PPF y PIE los objetivos específicos se vinculan –desde las bases técnicas– a los logros de los beneficiarios, su restitución de derechos y el trabajo con sus familias. Es así como para el Programa de Prevención focalizada los objetivos se centran en generar recursos en niños, niñas y adolescentes así como en sus adultos

responsables, como tercer objetivo específico se busca integrar a otros adultos responsables como co-garantes del proceso. En dicho caso los indicadores están asociados al cumplimiento de los procesos vinculados a cada meta. El Programa de Intervención Integral Especializada considera objetivos asociados a la interrupción de las situaciones de vulneración, el desarrollo de habilidades parentales, la resignificación de las experiencias de vulneración y el trabajo coordinado con la red local.

La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte, y al igual que los Programas de Prevención Focalizada (PPF) y de Intervención Integral Especializada (PIE), considera objetivos y metas centrados en la intervención de los casos, focalizándose en metas como evitar que los beneficiarios tengan conflictos con la ley, que NNA permanezcan en su hogar, que asistan a clases o se encuentren trabajando. El modelo MST considera además el monitoreo de una serie de objetivos de proceso a los que MST Services realiza seguimiento a través de su plataforma, asociados a temas organizacionales tales como la utilización de la capacidad anual o la tasa de rotación del personal, y otros temas de carácter técnico como el porcentaje de casos que completan el tratamiento o el porcentaje de los jóvenes que reportan adherencia.

#### *(b6) Consideraciones metodológicas*

A partir del análisis de las bases técnicas de ambas instituciones fue posible identificar algunos elementos o consideraciones establecidas a través de los documentos, para la implementación de la oferta programática.

SENAME por una parte, se define a sí misma como la entidad responsable de generar un marco de acción para su oferta programática a través de sus bases técnicas. En consonancia con aquello, define los objetivos, indicadores y resultados que se espera lograr a través de los distintos componentes del programa, pero a la vez establece la posibilidad de que los organismos colaboradores que postulan puedan proponer innovaciones a las estrategias definidas, a partir de sus conocimientos, experiencias y características territoriales del sector a intervenir. Es decir, se espera que las ofertas técnicas consideren la propuesta de los equipos colaboradores respecto a cómo lograr los objetivos definidos. En términos concretos las propuestas pueden estar enfocadas en integrar otros marcos conceptuales o el uso de los instrumentos técnicos que establezcan los organismos colaboradores. La cita adjunta describe los puntos planteados:

“Sename, en tanto Organismo Público, asume el rol de generar el marco de acción de su oferta programática, es así, que se establecen claramente los objetivos, resultados e indicadores que deberán alcanzar a través de la ejecución los proyectos. Asimismo, se invita a los Organismos Colaboradores de Sename (OCAS), a que generen innovación en la implementación del programa acorde a los contextos territoriales en los cuales se inserta. Es decir, el Servicio señala que se debe conseguir (objetivos y resultados) y se espera que las Colaboradores en conjunto con sus equipos técnicos, desarrollen sus propuestas de cómo lograrlo, a través del desarrollo de metodologías que recojan los aprendizajes, la experticia y las características particulares de los niños, niñas, adolescentes, sus familias y el entorno socio-cultural en cual se intervendrá” (Bases Técnicas, Programa de Prevención Focalizada, Servicio Nacional de Menores)

En el caso del Programa de Prevención Focalizada y en función a que su intervención se focaliza en el trabajo con familias y el desarrollo de la parentalidad, las bases técnicas sugieren como criterio metodológico transversal la flexibilidad en la implementación. Aquello significa adaptar las intervenciones en términos de espacio y horario a las necesidades de cada familia, pudiendo extender los lugares de atención a escuelas o juntas de vecinos, por ejemplo, a fin de facilitar el acceso a la atención a los usuarios. La cita adjunta describe el punto planteado:

“Otra buena práctica de equipos ejecutores, que tienen un amplio radio de acción han adecuado espacios de la comunidad: escuelas, juntas de vecinos, entre otros, para facilitar el acceso a la atención a sus usuarios/as y/o para involucrar a dichos actores como un recurso en la intervención. Otro aspecto, señalado por los equipos interventores y familias como positivo para generar adherencia y la participación de los usuarios/as, especialmente de los adultos, en el proceso, es la flexibilidad de los horarios de atención, adecuándolos a sus tiempos disponibles, atendiendo a los adultos luego de que culminan su jornada laboral” (Bases Técnicas, Programa de Prevención Focalizada, Servicio Nacional de Menores)

La Subsecretaría de Prevención del delito por su parte, también establece su foco de atención en las familias y sus características particulares, por lo que se establece a través de las bases técnicas requerimientos de implementación como la flexibilidad en la atención de los beneficiarios, en

términos de horario de atención, lugar de atención y construcción conjunta del plan de intervención.

A su vez, define una serie de elementos como críticos para la implementación exitosa del Componente de Terapia Multisistémica: financiamiento sustentable, enfoque permanente en los resultados, implementación completa del modelo y la colaboración con los programas comunales. Dichos elementos son afectados tanto por las prácticas a nivel de intervención de casos, a nivel organizacional por el nivel de apoyo que recibe el programa, y nivel institucional mediante la relación con los otros actores. En ese sentido las bases técnicas detallan orientaciones para cada uno de los factores, a fin de lograr los elementos críticos anteriormente señalados.

#### *(b6) Proceso de monitoreo y evaluación de los programas*

Finalmente en cuanto a las características técnicas descritas en las bases de los programas, se identificaron los procesos de monitoreo y evaluación contempladas para cada iniciativa. SENAME estipula por cada componente sus propios énfasis en el monitoreo. OPD por ejemplo, se enfoca en analizar los logros del plan de trabajo con el resto de los actores. Los componentes PPF y PIE en cambio, consideran evaluaciones ex-ante (evaluación asociada a la licitación), ex-dure (supervisión técnica a los equipos y evaluación anual), y ex-post (evaluación periodo convenido). En este último caso, la evaluación del programa es considerado como un mecanismo para la generación de información válida para la toma de decisiones en el marco del mejoramiento del programa. La cita adjunta aborda la visión de los programas PPF y PIE respecto a la importancia de evaluar y monitorear las iniciativas:

“El monitoreo y la evaluación del programa contribuirá a la protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes a través de la generación de información válida y confiable sobre los procesos, resultados intermedios y finales de las intervenciones desarrolladas, para sustentar las decisiones hacia el mejoramiento de dichos procesos” (Bases Técnicas, Programa de Prevención Focalizada, Servicio Nacional de Menores)

El modelo MST implementado por la Subsecretaría de Prevención del Delito considera una cadena de aseguramiento de la calidad y adherencia al modelo. Su estructura contempla acciones como: supervisión in situ por

parte de supervisor técnico; medición de la adherencia al modelo mediante un sistema de consulta a los actores involucrados; capacitación intensiva tanto al ingreso al programa como con posterioridad; reuniones de equipos MST con un profesional experto externo; y medición de los estados de avance por parte de MST Services. La cadena de aseguramiento de la calidad descrita asegura tanto la adherencia al modelo como el logro de los objetivos y resultados por el programa.

“La adherencia al tratamiento se maximiza mediante mecanismos estrictos de control de calidad que incluyen supervisión in situ y orientada a objetivos; medición de adherencia al modelo de tratamiento utilizando instrumentos de investigación validados; y capacitación intensiva para todo el personal MST, incluyendo una capacitación de orientación de cinco días, consultas de caso semanales con un experto MST, supervisión clínica semanal in situ para los equipos y supervisores de tratamiento, y una capacitación de apoyo trimestral” (Bases Técnicas, Terapia Multisistémica, Subsecretaría de Prevención del Delito)

### (c) Condiciones organizacionales

Como último punto identificado en el análisis de la documentación técnica del Programa 24 Horas, fue posible identificar aquellas condiciones organizacionales en términos de las características requeridas en la conformación y funcionamiento del equipo de trabajo.

Respecto a SENAME las bases técnicas indican como apropiado el desarrollo de capacitaciones al equipo de trabajo, así como el acompañamiento en su implementación por parte de los organismos colaboradores, como un método para asegurar los estándares de calidad. Complementariamente en los perfiles de selección de los profesionales, se solicita que cuenten con el conocimiento y formación requeridos en términos de los marcos conceptuales definido en las bases técnicas. Por consiguiente tanto la formación, como la capacitación y acompañamiento técnico son definidos por SENAME como relevante o apropiado, pero de responsabilidad de los organismos colaboradores que se adjudiquen los proyectos, pudiendo ser instancias de capacitación al interior de los equipos, como capacitaciones realizadas por organismos externos certificados. La cita adjunta describe los términos en que se sugiere el desarrollo de capacitaciones al interior de los proyectos:

“Es considerado apropiado para el desarrollo del proyecto, aquellas actividades que promuevan procesos tanto de capacitación interna de los integrantes del equipo (donde los propios profesionales comparten sus conocimientos), como de capacitaciones certificadas por instituciones que posean el bagaje académico en temáticas relativas a los objetivos de la OPD y que permitan al equipo, contar con conocimientos actualizados y pertinentes a las intervenciones que realizan” (Bases Técnicas, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, Servicio Nacional de Menores)

La cita adjunta describe como, para el caso de los equipos de Intervención Integral Especializada (PIE) los equipos deben contar con formación y/o capacitación previa respecto a ciertas temáticas específicas de su marco conceptual:

“En los territorios que no cuentan con oferta especializada específica en explotación sexual comercial, conductas abusivas de carácter sexual y situación de calle, los profesionales deben contar con capacitación para la intervención en estas problemáticas” (Bases Técnicas, Programa de Intervención Integral Especializada, Servicio Nacional de Menores)

Para los programas PPF y PIE se establece una relación máxima profesional/beneficiario de 1/25.

La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte y en función a las características del modelo MST, requiere que sus equipos de trabajo tengan disponibilidad de atención 24/7, con una capacidad de carga máxima por profesional de seis casos simultáneamente. Respecto a las capacitaciones, estas se encuentran insertas en la estrategia de calidad del modelo y consideran una jornada de apresto para todos los profesionales nuevos y jornadas posteriores de refuerzo, más consultas semanales con un experto MST. Esta estrategia está a cargo del organismo a cargo del modelo, es decir la Subsecretaría de Prevención del Delito. La cita adjunta describe los puntos planteados:

“Las capacitaciones de orientación y de apoyo MST son entregadas utilizando básicamente el mismo protocolo que se ha utilizado en las pruebas clínicas MST exitosas con infractores juveniles violentos y crónicos. Este protocolo consiste en lo

siguiente: una capacitación de orientación de una semana, sesiones ´de apoyo trimestrales de 1 día y medio, y consultas semanales con un experto MST” (Bases Técnicas, Terapia Multisistémica, Subsecretaría de Prevención del Delito)

## 6.2 SISTEMA A SER GOBERNADO

Tal como se señaló anteriormente en el apartado conceptual, el *sistema a ser gobernado* es posible de ser descrito en términos de su *diversidad, complejidad, dinamismo y escala*. La *diversidad* tiene relación con la identificación de los actores que componen el sistema, y sus diferencias de objetivos, intenciones y poderes. La *complejidad* se vincula a la arquitectura de las relaciones entre las partes del sistema. El *dinamismo* por otra parte, identifica las tensiones al interior y entre sistemas, sus problemas, oportunidades y regularidades en los procesos. Finalmente la *escala* tiene relación con las dimensiones de tiempo y espacio del fenómeno analizado.

Respecto a la implementación del Programa 24 Horas en este apartado se busca por una parte, conocer los actores involucrados en el programa, identificando la estructura de sus relaciones, así como sus facilitadores, problemas y tensiones. Por otra parte se busca describir los flujos del programa, procesos críticos y sus facilitadores, obstaculizadores y tensiones.

### 6.2.1 La diversidad en el programa 24 Horas

A través del relato de los/las entrevistados fue posible identificar distintos tipos de actores participantes del Programa 24 Horas, su rol en la red de programas que lo conforman, así como sus características de funcionamiento. A continuación se presenta un cuadro resumen con los principales hallazgos, posteriormente se describen cada uno de los puntos.

**Tabla 3 Actores identificados en la red del Programa 24 Horas**

<b>Actor</b>	<b>Rol desempeñado</b>
<b>(a) Oficina de Protección de Derechos de la Infancia</b>	El gestor de la red o puerta de entrada
<b>(b) Otros programas</b>	Satélites en relación a OPD
<b>(c) Tribunales</b>	Tomador de decisiones en la red
<b>(d) SENAME y la Subsecretaría de Prevención del Delito</b>	Los mandantes
<b>(e) Supervisor técnico</b>	Unión entre mandantes e implementadores
<b>(f) Municipio</b>	Facilitador operativo

<b>(g) El usuario y su familia</b>	Condiciona vínculo con el programa
<b>(h) Salud y educación</b>	Funcionan bajo sus propias reglas
<b>(i) Organizaciones sin fines de lucro</b>	Con menor poder sobre la red, actor externo

Fuente: elaboración propia

(a) Oficina de Protección de Derechos de la Infancia: El gestor de la red o “puerta de entrada”

En función al relato de los participantes fue posible identificar a la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia (OPD) como el “gestor de la red”. Fue descrito como un actor con un rol definido por bases técnicas, con poder de decisión y acción, siendo el encargado de articular la red, las voluntades de los programas, así como de acoger, referir y monitorear los casos según su complejidad, cumpliendo el rol de ser la “puerta de entrada a la red”. Lo anteriormente señalado se ve reflejado en la siguiente cita:

“Yo creo que el rol más complejo, de hecho lo conversaba con la supervisora técnica del SENAME cuando vino la vez pasada, OPD tiene súper claro su rol, que es una puerta de entrada y, como ahí entra todo, va derivando; ‘esto va acá’, si es grave ponemos recurso de protección, si no derivó a tal programa. Derivar y monitorear, acoger al principio. Entonces ahí está, súper claro su rol. Más grave también clarito, ‘todos los graves son míos’ PIE, okey” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

A la vez se describió como un facilitador en la ejecución de sus funciones el poder contar con los recursos del municipio y recursos monetarios, debido a que ampliaba su poder de acción en comparación a otros actores de la red.

(b) Los otros programas: los satélites

Para los/las entrevistados, los otros programas de la red de infancia como el Programa de Intervención Especializada o el Programa de Prevención Focalizada, en lo práctico se vinculan al gestor de la red como satélites. Es decir, se sumaban a las gestiones que realizaba el actor principal –en este caso OPD–, que es quien articulaba las voluntades del resto de los programas

en función a un objetivo. La cita adjunta señala lo anteriormente mencionado:

“La OPD tiene por base técnica esto de generar una política local de infancia. Ellos tienen que hacer un diagnóstico comunal de infancia que desemboque en una política comunal de infancia, lo cual es difícil, imagínate una OPD. Entonces la OPD generalmente articula, articula todas estas voluntades y los demás programas se van sumando. La OPD es el que tiene la base técnica más fuerte en cuanto a eso. Los otros programas son como satélites un poco de esto. Pero a todos nos piden un poco lo mismo” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

(c) Tribunales: el tomador de decisiones en la red

Respecto al tomador de decisiones de la red los/las participantes del estudio lo describen como un actor con la potestad legal para tomar decisiones respecto a los usuarios y su derivación, estableciendo una relación vertical de mayor poder respecto al resto de los actores de la red, y por consiguiente, lo describen como un actor distante de los programas. La distancia con el resto de actores podía variar en función a si los mecanismos de contacto con el decidor era concordantes con sus requerimientos, es decir, con la calidad de los informes, así como la gravedad de los casos.

Como característica complementaria lo describieron como un actor estructurado en su funcionamiento, con una clara definición de roles respecto a cómo debían comunicarse los otros actores en los procesos de interacción y de toma de decisiones respecto a los casos. La cita adjunta refleja lo anteriormente señalado:

“El tribunal afortunadamente para nosotros- porque también sé que para algunos proyectos es de control y que les manda órdenes de apercibimiento y a rendir cuentas- en general, yo encuentro que es una relación bien clara. No sé si fluida, es una relación clara. Cada uno hace la parte que le toca hacer ¿Ya? Y en ese sentido, lo que yo les decía al principio, las competencias técnicas de las personas que trabajan es súper relevante a la hora de hablar con el tribunal, porque el juez es una persona que iestá muy arriba! entonces, no se baja a mirar” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1).

A su vez los/las entrevistados identificaron características negativas respecto al tomador de decisiones, entre ellas el desarrollo de situaciones de maltrato hacia otros actores, tanto a usuarios como a profesionales y técnicos de los programas de la red. Como segunda característica, el excesivo foco en lo urgente y los casos graves, y no en la prevención. La tercera característica negativa identificada fue su dominio técnico limitado respecto al funcionamiento de la red, debido a que tenían dificultades para identificar las sutilezas entre casos, producto de la falta de experiencia profesional de su equipo técnico. La cita señalada a continuación aborda el tema del problema del trato con los otros actores:

“Me ha tocado un juez que me ha tratado a mí pésimo, ide mí para abajo! O sea a mí, después viene una profesional, después viene la mamá, después viene el niño inos trata a todos pésimo!” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1).

(d) SENAME y la Subsecretaría de Prevención del Delito: los mandantes

Corresponde a las instituciones encargadas de diseñar, estudiar e implementar los programas. A través de los relatos de los/las participantes se pudo identificar que los implementadores presentan distintas visiones respecto a cómo los mandantes ejercen su rol. Por una parte existe un grupo de profesionales que presenta una visión más positiva, destacando la buena relación que se podía establecer con los mandantes en la medida en que se cumpliera con los requisitos técnicos del trabajo. Otras características positivas destacadas son su capacidad para estar cerca de las actividades cotidianas de los programas, las instancias de diálogo fluidas y colaborativas, y por último, la distinción del trabajo de excelencia de los equipos. La cita señalada a continuación aborda la existencia de distintas instancias de diálogo con SENAME:

“Hay distintas instancias de diálogo con Sename, claro, hay una instancia que es con mi supervisora que es como de supervisión, hay otras instancias que son con las encargadas de detección y prevención, la regional. La nacional que son colaboradoras porque también cuando necesitamos un recurso para algo estamos trabajando con ellos o al revés, cuando tenemos actividades y sabemos que ellos siempre quieren asistir, los

invitamos” (Entrevista, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, comuna 1)

Respecto a la visión más negativa de su quehacer, los/las entrevistados señalan la desconfianza hacia los programas producto del mal desempeño de algunas organizaciones, la falta de foco en los temas complejos y su falta de capacidad para relevar temas de menor envergadura. Finalmente el otro tema manifestado por los participantes como relevante, fue la imagen negativa de la institución (SENAME) en la ciudadanía, ya que era comúnmente vinculada a temas como la separación de los usuarios de sus familias. Afectando por consiguiente, la imagen de los programas que mandataban.

(e) El supervisor técnico: la unión entre mandantes e implementadores

Al interior de las instituciones mandantes el supervisor técnico cumple el rol de establecer contacto y vínculo con los equipos implementadores de las iniciativas asociadas al Programa 24 Horas. Al respecto y en función al relato de los/las entrevistados, es posible identificar los siguientes elementos: las funciones que los ejecutores esperan el supervisor realice; las acciones que efectivamente ejecuta; y finalmente la evaluación de su desempeño por parte de los implementadores locales.

Respecto al primer tema y tal cómo se señaló en el párrafo anterior, las funciones que debe desempeñar el supervisor técnico –desde la perspectiva de los/las participantes del estudio- son: vincularse con el gobierno local de buena manera; ayudar a articular mejor el circuito de la red; y desde el aporte al trabajo técnico, el supervisor debe aportar con estrategias para el trabajo de los equipos profesionales. La cita adjunta evidencia la importancia del conocimiento del supervisor respecto al funcionamiento de la red local:

“(El) supervisor es clave. El supervisor y su relación con la contraparte municipal y con todos los programas municipales. Yo creo que ese es un nodo, un foco importante. Y como ese supervisor comprende la gestión de redes” (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1)

En relación a las actividades que efectivamente realiza el supervisor, los/las entrevistados destacan evaluar el rendimiento de los programas, asesorar y

supervisar en distintos ámbitos (tanto financiera como técnicamente). Desde la perspectiva de los participantes de la investigación, el supervisor técnico se centra en la fiscalización por sobre el acompañamiento, a pesar de que como se describió anteriormente, se espera un rol más entrado en el apoyo técnico al equipo. A continuación se señala una cita que aborda dicho tema:

“Yo creo que sí, porque este año en particular se han focalizado en fiscalizar. Han sido más fiscalizadores que aportar en mi trabajo. En general mi expectativa es que podamos hacer algo juntos. Ellos supervisan proyectos que a mí me sirven. Por ejemplo, una residencia. Ellos las supervisan, entonces, podrían tener a lo mejor un acceso más directo para niños que requieren de una residencia y que se niegan. O que me entregan una información falsa, que no tienen plazas y yo sé que hay plazas. Entonces, yo creo que podría más que ser solo un fiscalizador, podría aportarme un poco más” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

En concordancia con lo anterior y en relación a la evaluación del rol desempeñado por los supervisores técnicos, los/las participantes del estudio consideran que su rendimiento es por debajo de los estándares esperados debido principalmente, a la formación insuficiente de los profesionales que ejercen dicho rol, así como la falta de actualización de contenidos, de cercanía con el terreno y el poco tiempo que disponen para realizar las supervisiones. La cita señalada a continuación profundiza en la poca experiencia laboral por parte de los supervisores y el excesivo foco puesto en el análisis académico:

“Yo creo que el supervisor o la persona que viene a trabajar, a hacernos esta especie de supervisión técnica, no conoce a cabalidad cómo se hace propiamente bien el trabajo. Porque sí, puede venir un experto en terapia familiar, que ha aprendido mucha academia, pero no tiene la experiencia en calle, no tiene la experiencia con estas familias. Entonces él me va a venir a decir: ‘perfecto, mira, tú con esta familia tienes que hacer esto, con esto, esto y esto otro’. Y eso para él, su academia, su libro, él está perfecto” (Grupo Focal, Programa Intervención Integral Especializada, comuna 1)

Como contrapunto, se evalúa positivamente su capacidad de toma de decisiones respecto a la trayectoria de los casos, en aquellas situaciones en donde los equipos profesionales presentan dificultades para decidir, a la luz

de los vínculos establecidos con los beneficiarios. La cita señalada a continuación deja de manifiesto lo anteriormente señalado:

“Con ella nosotros solicitamos reuniones en el caso de que haya casos complejos. O que ya suban de complejidad, o sea, de mediana, ya sea grave. Y con ella, bueno, le exponemos el caso y ella nos determina.

E: ¿Cómo te viene a ti ese rol? ¿Está bien, te ayudan de verdad o no?

Si bien sí ayuda, porque a veces uno se ve entrampado en la relación que tiene con las personas y uno, queriendo o no, no genera una relación, un vínculo con una familia” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

(f) El municipio: la contraparte local o facilitador operativo

El municipio es identificado por los/las participantes de la investigación como la contraparte local de los programas participantes de la red, cuyo rol y funciones se encuentran definidos en el convenio que ambas partes firman al inicio de la implementación. Respecto a las características descritas por los/las entrevistados, éstas han sido agrupadas en dos temas, por una parte aquellas acciones que debía realizar la contraparte. Como segundo grupo aquellas acciones que efectivamente ejecutaba.

Entre las tareas que debe realizar el municipio está el velar por el funcionamiento del programa en general, así como detectar nuevas necesidades a tiempo. Otra de las funciones esperadas por los implementadores es que sea capaz de garantizar que los equipos de trabajo se integren efectivamente a las lógicas municipales, pero que a la vez permita que los profesionales cuenten con la disponibilidad de tiempo para ejecutar las actividades propias de los programas. Esto último en términos de que la participación de los equipos de trabajo en acciones municipales no limite las funciones técnicas que deben desempeñar por Convenio. La cita señalada a continuación deja de manifiesto lo anteriormente indicado:

“Todo lo que es fuera de la relación lo tiene que hacer la subsecretaría acompañada de una contraparte municipal que nosotros tenemos dentro de los municipios. Y en los convenios se establecen las funciones y obligaciones de esa contraparte municipal. Que son muy similares a las nuestras. Que es velar por el buen funcionamiento del programa, levantar todas las

necesidades a tiempo” (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1)

En relación a las características del perfil profesional que debiese desempeñar dicho rol, los/las entrevistados indicaron que debía tener ciertas competencias y habilidades blandas así como capacidad resolutoria, es decir que tuviese la posibilidad concreta de tomar decisiones al interior del Municipio. En términos prácticos aquello implica que el supervisor técnico debe tener responsabilidad administrativa, y a la vez que comprenda la relevancia de su rol, no derivando sus tareas a otros funcionarios de menor jerarquía. No obstante a aquello, los participantes indican que es usual que se designe de manera informal a un secretario responsable de las tareas operativas. La consecuencia de dicha determinación es –para los implementadores- que se distorsiona la cadena de comunicación al interior del municipio. La cita señalada a continuación deja de manifiesto las características y tareas que debe desarrollar la contraparte local:

“Esta contraparte debe tener algún poder de mando dentro del municipio, no puede ser cualquier persona. Lo que sucede varias veces y no es bueno, es que nombran a una contraparte, pero esa contraparte designa informalmente a un secretario. Y ese secretario al final lo único que nos sirve es de puente información, no resuelve nada y más encima que esa información se distorsiona en el camino. Eso no es lo esperable, lo esperable es una contra parte con poder de decisión, con alguna autoridad municipal para poder decidir cuando tenemos reuniones y tenemos que tomar decisiones de contratar a alguien por ejemplo, o firmar un acta, o desvincular a alguien, o tomar acciones de control de las horas, o de la entrega de los semanales, tiene que tener autoridad” (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1).

Respecto a las tareas que efectivamente realiza la contraparte municipal, los/las entrevistados indican que su foco de trabajo está en poner a disposición de los vecinos de la comuna la red de programas vinculados al Programa 24 Horas, como parte de los dispositivos municipales.

(g) El usuario: el beneficiario y su familia

A partir del relato de los/las entrevistados fue posible visualizar la percepción de los implementadores respecto a los beneficiarios y sus familias. En ese

sentido se describe a un beneficiario que construye una relación con los programas sobre la base del temor, esto debido a que los procedimientos podían resultar en la pérdida del cuidado personal de los NNA. Las consecuencias de aquello son la reticencia a la entrega de información, así como el condicionamiento del vínculo beneficiario/programa, en función a las medidas tomadas por los profesionales. Por lo que el proceso reparatorio podía suspenderse si la decisión tomada por el programa no correspondía con las expectativas de las familias. La cita señalada a continuación pone de manifiesto los puntos descritos:

“Por el temor a entregar información, por el temor a que uno como profesional conozca realmente la realidad de las personas. Por ejemplo, cuando uno le pregunta a la mamá en una entrevista, ‘dentro de su grupo familiar ¿hay personas que presentan consumo de drogas?’, se asustan y obviamente te lo van a negar o te ocultan información. Por esa mismas situaciones, porque piensan que, va sumando, va sumando, va sumando y al final nosotros decidimos que se vayan a (una) residencia” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

Otra de las características identificadas es la disposición diferenciada de las familias a participar de los programas de la red, ya que en general se señala que los padres tienen mejor disposición que los hijos a acercarse a los programas.

La última característica identificada respecto a los beneficiarios y sus familias es el cansancio que presentan en cuanto a su participación en este tipo de programas sociales, debido a que significaba el contacto con múltiples profesionales, focalizados en diversas temáticas. En términos concretos implica repetir en más de una ocasión el relato a distintas instituciones, desgastando a las familias en dicho proceso. La cita señalada a continuación aborda el tema del historial institucional con el que muchos beneficiarios cuentan:

“No te olvides que son chicos que vienen de una medida de protección y que no solamente han pasado por este programa. Hay muchos casos que han llegado de distintos programas y son niños que han tenido que, de cierta forma, replicar esta situación en muchas instituciones- que no debiera pasar. Que es la lucha constante que tienen un montón de programas. Pero la realidad

es así” (Entrevista Programa de Prevención Focalizada, comuna 2)

(h) Salud y educación: las instituciones que funcionan bajo sus propias reglas

Salud y educación, entendiéndolas como consultorios y establecimientos educacionales, fueron identificadas por los/las entrevistados como instituciones que funcionarían bajo sus propias reglas. Esto debido a que son renuentes a entregar información, independientemente del mecanismo usado para su solicitud. Son descritos como organismos que toman sus propias decisiones respecto a las solicitudes de otras instituciones, pudiendo rechazar derivaciones realizadas por conductos formales. Además de abordar a los beneficiarios y sus problemáticas desde otros marcos conceptuales, complejizando el proceso de interacción de la red.

Es importante indicar que los/las entrevistados manifiestan que, a pesar de las características mencionadas, es necesaria la participación de dichos actores en la red. La cita adjunta describe los puntos señalados anteriormente:

“El colegio en general no entrega mucho pero demanda mucho. Nosotros vamos al colegio, los vamos a ver, hay una crisis iPIE, PIE, que el niño se subió arriba del techo y se va a matar! Y yo dije ‘ya y por qué no llamó a carabineros, al, io a alguien!’. ‘No, vengan ustedes, ustedes lo matricularon’. Y hacemos un poco de intervención en crisis, un poco para que el niño baje. Baja, lo contenemos, lo llevamos a la casa, llamamos a la mamá. Pero el colegio pide muchas cosas de ese estilo, y no entrega muchas cosas. No entrega matrículas, no entrega segunda, tercera, cuarta oportunidad. Pero es la única red que tenemos para re-escolarizar si es que no es el PDE. El PDE tiene recintos particulares. Entonces, el colegio no es muy de dar los dos lados” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

(i) Organizaciones sin fines de lucro: los actores externos

El último actor identificado a través de las entrevistas de los/las participantes fueron las organizaciones sin fines de lucro, corporaciones o fundaciones que

implementan alguno de los programas de la red. En ese sentido funcionaría para los implementadores como un actor "externo", que se caracteriza por tener menor capacidad de gestión y de influencia que los otros actores de la red. No obstante a aquello, también cuentan con algunas similitudes con el resto de los actores de la red, como equipos de trabajo jóvenes. La cita siguiente manifiesta las diferencias y similitudes entre "el externo" y los otros actores:

"Yo creo que podríamos separarlos en aparataje municipal, que incluye OPD, educación y salud, y aparte estaría todo este mundo de las corporaciones, ONG y fundaciones. Tiene mucho menos capacidad de gestión, de influir, mucho menos. Todos los demás cuentan, de partida, con el apoyo del Alcalde para abajo. Entonces su capacidad de gestión de recursos. Acá, a pesar de todo eso, no nos quedamos tan atrás con el tema de gestión interna de proyectos. La OPD sí tiene un cupo mucho más alto de personas que pueden atender también, pero en cuanto por ejemplo, a experiencia de los equipos de trabajo, una OPD también tiene equipos jóvenes, tan jóvenes como los de PPF" (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

### 6.2.2 La complejidad en el Programa 24 Horas

Kooiman define el concepto de complejidad como la arquitectura de las relaciones establecidas por los actores del sistema a ser gobernado. En ese sentido y a partir de las entrevistas de los/las implementadores del Programa 24 Horas, fue posible identificar los distintos tipos de interacción entre actores descritos en el acápite anterior, de tal manera de configurar el entramado de relaciones entre ellos. A modo de resumen es posible señalar que se identificaron interacciones de tipo colaborativas, condicionadas, no colaborativas y de dirección jerarquizada.

A continuación se adjunta tabla con los principales puntos, posteriormente se explica cada uno de ellos con mayor detalle.

**Tabla 4 Tipos de interacción en la red del Programa 24 Horas**

Tipo de interacción	Características
<b>(a) Colaborativa</b>	Relaciones horizontales entre programas, con interacción constante.

<b>(b) Condicionada</b>	Buena relación entre profesionales y seguir las reglas del juego condiciona el buen vínculo entre programas.
<b>(c) No colaborativa</b>	Instituciones con poca disposición a la entrega de información.
<b>(d) De dirección jerarquizada</b>	Sujeta a mandato establecido por convenio en algunos casos. Algunos actores con dirección jerarquizada toman una posición de distancia hacia el resto de los actores

Fuente: elaboración propia

### (a) Interacciones de tipo colaborativas

A partir del relato de los implementadores locales fue posible identificar la presencia de relaciones de colaboración entre programas sustentadas en el objetivo de aportar en el bienestar de las familias focalizadas. En ese sentido se comparan a sí mismos con la figura de “hermanos”, bajo la lógica de que a pesar de tener desacuerdos son capaces de trabajar horizontalmente en red. La cita adjunta manifiesta los puntos señalados:

“Yo creo que son relaciones buenas, somos hermanos yo creo, al final estamos como a la par, se entiende que muchas bases por base o por ideas de cada proyecto podemos tener ciertos desacuerdos pero finalmente somos una buena red, por lo tanto no perdemos nuestro principal enfoque que es el entregar, el poder aportar dentro del bienestar de las familias con las que trabajamos” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

Otro elemento señalado como positivo y que potencia las interacciones colaborativas entre programas, es la frecuencia con las que se desarrollan las mesas de trabajo, ya que dicha instancia permitiría la interacción constante entre profesionales y programas. Las relaciones interpersonales son visualizadas, por consiguiente, como positivas para el desarrollo de interacciones colaborativas. La cita señalada a continuación profundiza en la temática:

“Yo creo que hay elementos que nos permiten llevar una buena relación, está asociado el tema de las mesas territoriales que ahí trabaja toda la red y que hay una interacción más bien frecuente, nos conocemos también. Yo creo que eso es lo otro importante,

que muchas veces las coordinaciones se hacen mediante correo, pero yo por lo menos en lo personal tiendo hacer más de solicitar entrevistas, de poder asociar ese nombre que me escribe ahí abajo del correo, poder asociarlo con una cara. Entonces yo creo que esas interacciones más interpersonales influyen de manera positiva dentro de la relación” (Entrevista Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

## (b) Interacciones condicionadas

El segundo tipo de interacción identificada fueron las relaciones condicionadas, es decir donde una o ambas partes, de manera intencional o no, requieren de ciertas condiciones para que se realice un proceso de interacción efectivo. Al respecto fue posible agrupar las condiciones para la relación entre programas y por otra parte, los requisitos para la relación programas/usuarios.

### *(b1) Interacción entre programas*

Los/las entrevistados señalan que para que exista un buen proceso comunicacional entre los programas de la red se requiere de manera previa la existencia de buenas relaciones entre profesionales, lo que posibilitaría la entrega de información y la generación de instancias de coordinación entre las partes. Por consiguiente, en caso de existir conflictos profesionales previos, la posibilidad de poder gestionar exitosamente la entrega de antecedentes relativa a los casos era muy menor. La cita señalada a continuación aborda los temas descritos:

“Generalmente, enviar información para ellos es súper difícil. Pasa también con los centros de salud. Los centros de salud son bien complicados para aportarnos antecedentes, a no ser que uno haya hecho lobby con algún colega, y a modo personal, por buena onda, nos manden información. También son bien resistentes a enviar antecedentes” (Entrevista, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, comuna 1)

Otro tipo de condición para procesos de colaboración entre instituciones descrita por los/ las entrevistados es la importancia de vincularse con Tribunales, quien ejerce un rol de tomador de decisiones a través de marcos

jurídicos, a través de los procedimientos establecidos para aquello, usando el lenguaje técnico necesario.

Por consiguiente, la interacción entre los programas y el organismo tomador de decisiones de la red se desarrolla de mejor manera en la medida en que cuenten con un interlocutor que utilice su mismo lenguaje o a través de formas de comunicación formales, como los informes de casos. En ese contexto, aquellos programas que cuentan con un abogado/a pueden establecer una relación más fluida, contactándose directamente con el personal técnico de Tribunales. La cita señalada a continuación aborda el tema:

“Cuando hemos solicitado cosas con urgencia...he encontrado extraño que se han dado audiencias rápidas. Lo comparo con el PIE que solicitábamos con urgencia la audiencia y nos daban tres meses, seis meses. Por lo bajo eran tres meses para una audiencia. Acá nos ha tocado audiencia de una semana a la otra. Creo que tiene que ver con los informes que uno envía, la información y las situaciones de gravedad que existen para el niño. Si lo veo de esa parte, tampoco ha estado mal. Se han hecho partes rapiditas, han respondido bien. También creo que es por la abogada, el lobby, que lleva el informe, que espera la información, que llama al consejero técnico. También es por parte de ellas, de las dos abogadas que están acá” (Entrevista, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, comuna 1)

### *(b2) Interacción programa / usuario*

En cuanto a las condiciones para la interacción programa/usuario, a partir de las entrevistas de los implementadores locales es posible apreciar la existencia de un vínculo desde el usuario al programa, condicionado a la conformidad de las familias respecto a las medidas tomadas en relación a su caso. Es decir, el trabajo es posible de ser interrumpido si es que el usuario y su familia no están conformes con las decisiones que los programas sugieren a Tribunales. La cita adjunta describe los puntos planteados:

“Rompe el vínculo con la familia. Si bien acá uno lleva un trabajo que por lo menos debería durar un año, en el caso de que yo sugiera ciertas cosas a tribunales, por ejemplo cuidados personales provisorios, ingresos a COSAM, evaluaciones del DAM y todas esas cosas, si a una de las partes no le parece y,

obviamente, tribunales recoge tu sugerencia y la aprueba, eso genera un quiebre con la familia. Yo igual, por ejemplo, junto con el psicólogo trato de ser lo más transparente posible con toda la información” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

#### (c) Interacciones no colaborativas

Respecto a las interacciones de tipo no colaborativas, los/las participantes de la investigación señalan la existencia de actores que dificultaban la posibilidad de generar acuerdos entre programas, a través de acciones concretas como rechazar las referencias de casos; así como también describen actores que solicitan información de la red, pero que no mantienen la misma disposición colaborativa hacia los otros programas, por consiguiente establecen una relación desigual de colaboración. Otra característica identificada es la falta de disposición para la atención de casos por parte de algunos actores de la red, independientemente de si era solicitado por otro programa o por una institución con mayor autoridad, como Tribunales, lo que generaba mucho tiempo de espera para que las familias pudiesen ser atendidas.

La cita señalada a continuación refleja la falta de colaboración de algunos actores de la red:

“Nos solicitan información cuando Valentina directamente va a los colegios, la reciben a veces sin previa, sin agendarlo previamente, pero con la red de salud es ya más complicado. Creo que ahora no está dando mucha información respecto a los avances que va teniendo un caso, por algo, no sé bien” (Entrevista Trabajadora Social PPF, comuna zona central).

#### (d) Interacciones de dirección jerarquizada

A través de los relatos de los/las implementadores locales se identificó la existencia de interacciones de tipo jerarquizada, específicamente en los siguientes casos: actores que cumplían el rol de supervisor sobre otros y actores que podían determinar a dónde eran derivados los casos.

Respecto a las interacciones con dirección jerárquica, los/las participantes manifiestan la existencia de una serie de tensiones o problemas respecto a las formas en las que este tipo de interacción en particular se establece entre actores. Es así como indicaron temas tales como: las instituciones supervisoras que no estaban abiertas al diálogo o inclusión de sugerencias; errores en las referencias que tensionan las interacciones entre actores; interacción condicionada a la comunicación técnica jurídica; y que en algunos casos, existencia de situaciones de maltrato hacia profesionales y usuarios. A continuación se describe los tipos de interacción jerarquizadas halladas:

*(d1) Actores que cumplen el rol de supervisores versus los supervisados*

En general se señaló que algunos actores en particular, específicamente el organismo mandante y el tomador de decisiones (SENAME y Tribunales respectivamente), tenían dentro de sus funciones supervisar técnicamente a los programas o supervisar los procesos de acompañamiento de los casos, estableciendo medidas y monitoreando cada uno de los avances. Por lo que en dichos casos existe una interacción de dirección jerarquizada establecida por los marcos institucionales, entendidos como marcos legales y acuerdos formales de trabajo.

En el caso de los organismos mandantes, las atribuciones establecidas en la interacción de dirección jerarquizada no solo tienen relación con supervisar y acompañar técnicamente a los equipos implementadores, sino que también tienen la facultad de determinar la continuidad de los programas, cumpliendo el rol de –en palabras de los entrevistados– “el malo de la película”. Por consiguiente, para los implementadores locales reviste de vital importancia el poder establecer interacciones cooperativas con el organismo mandante a fin de no poner en riesgo la ejecución del programa. La cita detallada a continuación aborda los aspectos descritos:

“Tener a SENAME más como enemigo que como aliado perjudica; debiera ser más un aliado estratégico, nosotros los vemos o muchos lo ven por miedo, porque es la persona que te dice cómo lo estás haciendo, técnicamente. Y es el que te dice si sigue tu programa o no, entonces es el supervisor, es el malo de la película muchas veces” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

*(d2) Actores que determinan donde se derivan los casos*

Otro tipo de interacción con dirección directiva es el rol de derivación que ejerce el organismo tomador de decisiones, el cual cuenta con la autoridad legal para referir los casos donde estime pertinente, en función a la evaluación realizada en conjunto con un staff de asesores. En términos generales, respecto a este tipo de interacción, los implementadores locales refieren que es una relación que se basa en mecanismos de comunicación formal pero que también está sujeta a tensiones producto a problemas como la derivación errónea de casos.

En relación a los problemas en las referencias, la falta de conocimiento respecto al funcionamiento de los programas y las visiones contrapuestas para el abordaje de los casos tensionaba la relación entre los distintos actores. Así como el uso de lenguaje técnico condicionaba la comunicación exitosa con Tribunales.

La cita adjunta describe el tipo de interacción establecida entre el organismo tomador de decisiones, en este caso Tribunales, y los programas de la red, así como las tensiones en dicho proceso:

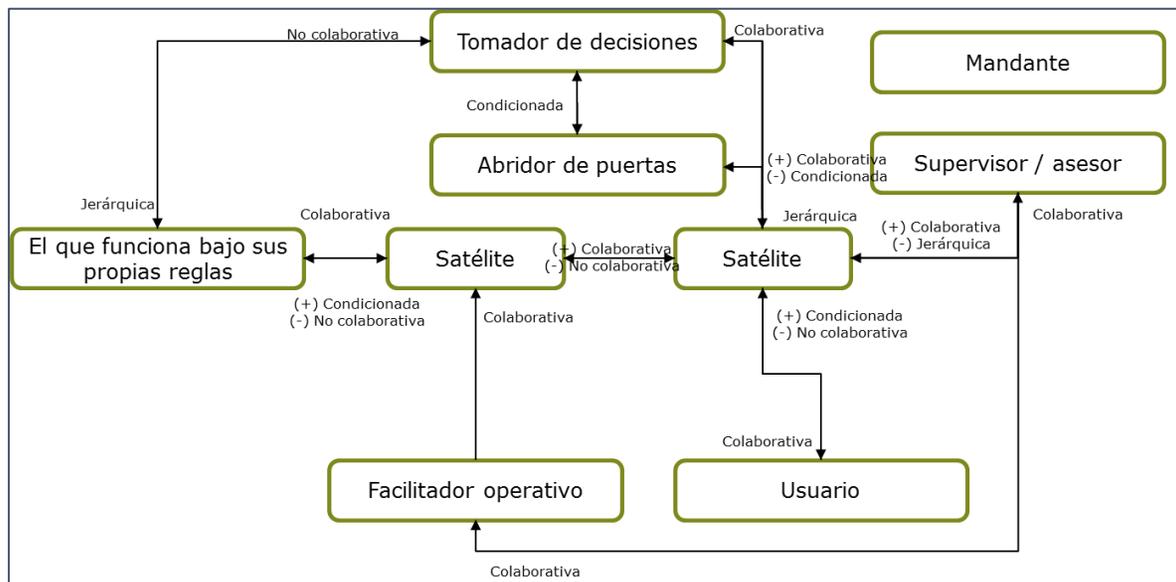
“El tribunal afortunadamente para nosotros- porque también sé que para algunos proyectos es de control y que les manda órdenes de apercibimiento y a rendir cuentas- en general, yo encuentro que es una relación bien clara. No sé si fluida, es una relación clara. Cada uno hace la parte que le toca hacer ¿Ya? Y en ese sentido, lo que yo les decía al principio, las competencias técnicas de las personas que trabajan es súper relevante a la hora de hablar con el tribunal, porque el juez es una persona que... ¡está muy arriba! Entonces, no se baja a mirar. Entonces, me ha tocado un juez que me ha tratado a mí pésimo, ¡me ha tratado para abajo! O sea a mí, después viene una profesional, después viene la mamá, después viene el niño ¡nos trata a todos pésimo!”  
(Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

A modo de resumen de lo señalado en los puntos relativos a la complejidad del *sistema a ser gobernado*, la Ilustración N°4 muestra de manera gráfica los tipos de actores y las distintas interacciones que los participantes del estudio identificaron.

En términos generales se puede apreciar una red que cuenta con múltiples actores, quienes a su vez establecen distintos tipos de interacción, no existiendo una única vía o forma de comunicación. Por consiguiente es un sistema a ser gobernado con una arquitectura de la relaciones compleja, en donde coexiste formas colaborativas, como condicionadas, jerarquizadas y no colaborativas de interacción en el día a día.

Se puede apreciar que en algunos casos se establecían más de un tipo de relación entre actores, ya que variaba según el contexto en la que se enmarcaba cada interacción.

**Ilustración 4 Tipos de actores e interacciones en la red del Programa 24 Horas**



Fuente: elaboración propia

### 6.2.2 El dinamismo del Programa 24 Horas

Respecto al dinamismo del Programa 24 Horas en términos de los problemas, oportunidades y regularidades del proceso, fue posible apreciar a través del relato de los/las entrevistados las tensiones en el proceso de implementación del Programa por una parte, y por otra los facilitadores y factores determinantes para su funcionamiento. La tabla adjunta presenta de forma resumida los principales hallazgos, posteriormente se describe detalladamente cada punto.

**Tabla 5 Características de la red del Programa 24 Horas**

Tipo de característica		Ideas principales
<b>Características negativas de la red</b>	<b>Comunicación</b>	- Desigual flujo de información entre programas.
	<b>Conocimiento sobre la red y su funcionamiento</b>	- Conocimiento limitado por parte de algunos actores clave sobre el funcionamiento de la red.
	<b>Ejercicio profesional</b>	- Red compuesta profesionales jóvenes y con alta tasa de rotación en los cargos.
	<b>Procedimientos</b>	- Red como familia caótica.
	<b>Interrelaciones</b>	- Conflictos por mala disposición o problemas de relaciones interpersonales.
	<b>Mesa técnica</b>	- Instancia de "desahogo" y no de discusión técnica.
<b>Características positivas de la red</b>	<b>Comunicación</b>	- Instancia de difusión para los programas participantes.
	<b>Conocimiento</b>	- Acceso a otras formas de trabajo.
	<b>Ejercicio profesional</b>	- Espacio para la formación y capacitación.
	<b>Procedimientos</b>	- Posibilidad de establecer estrategias conjuntas de trabajo.
	<b>Interrelaciones</b>	- Importancia del trabajo en equipo.
<b>Factores determinantes para el funcionamiento de la red 24 Horas</b>	<b>Coordinación y comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel de profesionales, el vínculo, compromiso, interdependencia e interdisciplinariedad.</li> <li>- A nivel de programas, coordinación y comunicación.</li> <li>- A nivel institucional, objetivos transversales claros.</li> </ul>
	<b>Otros elementos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rol de facilitador de algunos actores.</li> <li>- Vocación de los profesionales.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

(a) Características negativas de la red del Programa 24 Horas

Respecto a las características negativas identificadas por los/las participantes del estudio y que afectan los flujos y procesos de implementación del programa 24 Horas, fue posible agruparlas en las siguientes temáticas comunicación, conocimiento sobre la red y su funcionamiento, ejercicio profesional, procedimientos e interrelaciones.

### *(a1) Comunicación*

En el ámbito comunicacional las características negativas identificadas por los/las implementadores locales fueron tres. Como elemento más relevante, se señala el desigual flujo de información entre programas y la condicionalidad en la entrega de la información a la buena voluntad de las personas. Uno de los factores señalados como causa de las dificultades en los flujos de información sería la ley de derechos y deberes de los pacientes de salud, ya que tendría relación con la confidencialidad de las fichas clínicas de los pacientes en salud. Según los entrevistados/as, esta situación acarrea dificultades en el desarrollo de los informes de usuarios a presentar a Tribunales, los cuales consignan los avances de los casos, debido a que los centros de salud se niegan a entregar antecedentes de los casos. La cita señalada a continuación aborda las complejidades antes señaladas:

“Generalmente, enviar información para ellos es súper difícil. Pasa también con los centros de salud. Los centros de salud son bien complicados para aportarnos antecedentes, a no ser que uno haya hecho lobby con algún colega, y a modo personal, por buena voluntad, nos manden información. También son bien resistentes a enviar antecedentes” (Entrevista, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, comuna 1).

La segunda característica negativa que identificaron en este ámbito fue la dificultad para comunicarse en las reuniones de la mesa de trabajo, ya sea para hacerse escuchar, hacer preguntas o plantear dudas en las instancias de trabajo grupal de la red. La tercera y última dificultad identificada era la falta de difusión de la oferta programática de la red a la ciudadanía, lo que generaba la mantención de ideas limitadas sobre la función de los distintos organismos involucrados en la red.

### *(a2) Conocimiento sobre la red y su funcionamiento*

Respecto al conocimiento sobre la red y su funcionamiento, los/las participantes del estudio señalaron que la comprensión sobre los programas era diversa, ya que no todos los actores estaban en plena noción de su forma de organización. Quienes estaban en esta situación eran los programas no vinculados con el gobierno local, así como la institución encargada de derivar los casos judicializados (en este caso Tribunales).

Particularmente respecto a este último punto se señaló el poco conocimiento sobre las sutilezas y diversas complejidades de los casos abordados, la falta de experiencia en terreno del equipo técnico del organismo que derivaba y por consiguiente, se describió a equipos de trabajo que cometían constantemente errores. En definitiva los/las entrevistados señalaron la falta de entendimiento por parte de Tribunales de cómo trabajaba la red local. Lo anteriormente señalado es explicitado a través de la siguiente cita:

“Se equivocan mucho de lo que hay de oferta, a pesar de que nosotros estamos obligados y OPD también, a mandar la oferta, la red que hay disponible especificando de qué se trata cada uno. Llegan casos que evidentemente no venían para acá. Entonces esto funciona más o menos así: está el juez, lee una hoja rápido de lo que es ‘Ah, ya... ¿Qué opina el consejero técnico?’ ‘Sí’ ‘Derívelo a tal lado’ ‘Okey’. Se resuelve y se derivan a tal lado’” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1).

### *(a3) Ejercicio profesional*

Los implementadores locales describen el perfil de profesional que participa en la red del Programa 24 Horas como trabajadores jóvenes, sin mayor experiencia en materia social y con alta rotación en sus puestos de trabajo. Uno de los motivos identificados por los/las participantes para la rotación correspondía a la posibilidad de alcanzar mejores expectativas de sueldo a la luz de la experiencia adquirida en la red. Es posible evidenciar lo señalado a través de la siguiente cita:

“Yo vengo de un equipo que rotó un equipo entero en un año. Y después me fui yo y acá pasó algo similar, también venimos de un equipo que rotó entero, quedan dos, de un equipo de hace dos años. Mejores expectativas económicas y se van, porque hay otros programas de mayor complejidad, que ofrecen mejores salarios, piden años de experiencia, y los años de experiencia se hacen en la OPD” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1).

### *(a4) Procedimientos*

En relación a los programas que participan en la red, las personas

identificaron características negativas en su funcionamiento. La primera tiene relación con la coordinación entre programas, debido al acceso diferenciado a la red en función a su pertenencia –o no– al municipio. En ese sentido, a vista de los entrevistados ser parte del gobierno local garantiza una mejor coordinación intersectorial, acceso directo a la red y una mirada transversal de trabajo, versus quienes no lo son.

Como segundo tema fue posible identificar que el funcionamiento diario de la red era minado por las demandas de trabajo diarias que cada programa tiene, así como la excesiva burocracia en los procedimientos de los programas, asociándolo con la noción de estar focalizados en los papeles e informes y no en la intervención propiamente tal. También se señalaron otras causas más específicas como las dificultades para referir casos peligrosos, debido a la falta de protección de los profesionales ante este tipo de situaciones.

Respecto a la coordinación misma de la red los entrevistados dieron cuenta de problemas para respetar los acuerdos mínimos establecidos entre los actores, con poca disposición para reunirse y con complejidad para coordinar a muchos actores por caso. Por consiguiente, visualizaron una red con roles y límites poco definidos.

Los implementadores locales en su relato asemejan el funcionamiento de la red a la idea de una familia caótica, con límites y funciones poco claras. Como consecuencia los casos son sobreintervenidos y se generan problemas interpersonales entre los profesionales de la red. Lo anteriormente señalado queda evidenciado a través de la siguiente cita, la cual profundiza en la idea de familia caótica y la falta de respeto de los acuerdos establecidos en la red:

“Porque son muchas personas, muchas, muchos subsistemas que a veces no están muy diferenciados, otros están más abiertos al flujo de información, otros están más cerrados. Entonces sería como una familia bien caótica y yo creo que es la principal dificultad que ahí está. Yo creo que las políticas del Estado están demasiado atomizadas, hay una partida distinta para todo. Para mí percepción yo creo que eso genera la sobre intervención, eso genera estas distintas miradas, eso genera los problemas que hay en términos más básicos de la relación entre las personas. Y a veces debo reconocer, a mí también me da mucha lata ir a una reunión donde los acuerdos son mínimos y que aun así no se respetan” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1).

### *(a5) Interrelaciones*

Respecto a las características negativas centradas en las relaciones entre profesionales o programas, fue posible identificar a través de los/las entrevistados la existencia de conflictos entre programas por la desconfianza en el trabajo del otro y la existencia de tensiones en el desarrollo de las mesas de trabajo de la red.

En cuanto a los conflictos entre programas, los/las participantes de la presente investigación relataron la existencia de desconfianza entre programas. Los motivos de dicha confianza radican en temas como la percepción de falta de transparencia en los registros de los beneficiarios, la resistencia de los programas a mostrar los resultados de sus intervenciones y egos profesionales. Como consecuencia, los implementadores locales señalan que existen dificultades en temas prácticos como, mantener un diálogo fluido en reuniones de la mesa técnica de casos. Lo anteriormente señalado es posible de ser evidenciado a través de la siguiente cita:

“Los programas no quieren mostrar necesariamente lo que hacen. Como la intervención. Yo creo que la resistencia tiene que ver con resguardos, a veces pienso que es hasta egos o de las instituciones, no lo sé. Pero cuesta mucho sentarse a hablar de lo que estamos haciendo. Si no que siempre terminamos hablando de cómo opera la red, de si las necesidades que tenemos desde educación, las necesidades que tenemos desde salud. Y cuesta mucho el trabajo de mirar los casos” (Entrevista, Centro de Protección Social, comuna 1).

Vinculado al tema anterior, los/las entrevistados relatan tener una relación menos fluida con algunos sectores, debido a la reticencia a entregar información. Particularmente se señaló al sector de salud como un equipo menos dispuesto a entregar información sobre el avance de las intervenciones.

Finalmente, el otro elemento identificado relacionado con los conflictos entre programas, fue el poder que generaba el derivar un caso. Es decir todo caso referido tenía que ser aceptado, si es que contaba con los criterios del perfil necesario, lo que ponía en una relación desigual a los programas. El que recibía la derivación tenía la obligación de aceptar el caso. Lo anterior se ve reflejado en la siguiente cita:

“Hay instancias, hay momentos, en que se impone el más fuerte en este caso. Y el más fuerte es el que le puede imponer la derivación al otro. Dónde yo tengo que aceptar una derivación de OPD, si está bien derivado sí o sí. Por motivos extraños yo podría buscar una excusa y no querer aceptar algo raro, que quizá no lo acepto y lo mando a PIE quizás. Pero una persona común y corriente, si está derivado, si el caso es perfil, tienes que aceptarlo” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1).

En relación a los conflictos personales o entre profesionales, se pudo identificar la presencia de cuatro temas: la interferencia de egos profesionales, malas relaciones interpersonales, variada disposición de los profesionales a participar en la red y molestia por la noción de sobrecarga de casos por las derivaciones de otros programas de la red.

Respecto a los problemas por egos profesionales, los/las entrevistados señalan que existen roces por diferencias en la escala salarial, ya que si bien se habla de una buena escala salarial en los programas, existirían diferencias con los municipios. La otra dificultad señalada tenía relación con las diferencias de opinión que había entre programas y profesionales respecto a cuál era el programa madre. Es decir, aquel que lideraba la intervención en un caso. Los entrevistados señalaron que este fue un tema de debate al inicio de la implementación de los programas, pero que luego con el tiempo se fue resolviendo.

El tema de la mala relación entre profesionales se vincula –según los/las entrevistados- en algunos casos con las miradas diferentes e incluso opuestas sobre los casos, que complejizaba el desarrollo de un plan de intervención único. En otros casos se debía directamente a diferencias personales, lo que disminuía la disposición de los profesionales a reunirse. Producto de que aquellos los supervisores de los programas tuvieron que empezar a mediar en los conflictos entre personas, a fin de poder facilitar el desarrollo de trabajo en red. Una estrategia implementada fue conocerse a nivel personal, lo que permite generar vínculos y así facilitar las tareas de coordinación.

Otra problemática identificada fue la variada disposición de los profesionales a participar en la red. Lo que describieron los/las entrevistados fue que la disposición a participar decrecía en relación al ímpetu inicial o que disminuía ante casos más complejos, vinculados al narcotráfico, por ejemplo.

De manera complementaria a las características descritas, otras situaciones que interferían en la disposición de los profesionales era el excesivo foco en el día a día y el desgaste de los profesionales, lo que complejizaba las discusiones para temas a mediano y largo plazo. Finalmente también indicaron que algunos profesionales trabajan para cumplir la meta más que por otros motivos. En la cita señalada a continuación es posible apreciar la disminución en la disposición de los profesionales y su compromiso en las reuniones de trabajo:

“Un ejemplo claro, que nosotros hicimos una reunión que apareció en la mesa, yo no sé bien, yo venía llegando, pero se solicitó una reunión con la alcaldesa para poder levantar nudos críticos. Se trabajó durante muchos meses en levantar cuales eran los nudos críticos con propuestas de soluciones. Cuando fue la reunión, faltó mucha gente a esa reunión. Con la reunión con la alcaldesa. Entonces, complejo. Es súper complejo, porque eso requiere de un desgaste importante de energía, de poder pensar en cómo lo vamos a hacer. Mesas de trabajo en conjunto, de definir cuáles van a ser nuestras prioridades y como lo vamos a hacer. Y después cuando llega el momento no.” (Entrevista, Centro de Protección Social, comuna 1)

#### *(a6) Mesa técnica*

Respecto al funcionamiento de la mesa de trabajo de la red, los/las entrevistados señalan que más que una instancia de trabajo técnico para la revisión de casos, la mesa técnica se enfoca en la queja de los directores de programas respecto a diversos temas, transformándose en una instancia de “desahogo” y no de discusión técnica. Lo anterior es posible de apreciar en la siguiente cita:

“La verdad es que la gente no revisa casos, revisa ¡ay! Es que el otro día dijeron que los niños esto. Deja de ser técnica y se transforma en un comidillo de cosas. Entonces a mí me genera malestar estar en ese contexto y a lo mejor por eso que también no [participo]. Yo soy súper pragmática, entonces ir a este espacio en el que Directores están quejándose porque el sistema no funciona, que el SENAME da poca plata, que los niños no sé qué, que el tribunal no me recibió. No me hace tanto sentido eso, yo esperarías que si eso es un contexto de desahogo, ningún

problema.” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

(b) Características positivas de la red del Programa 24 Horas

Tal como se señaló en un inicio, se agruparon las características positivas identificadas por los/las participantes del estudio en función a los siguientes elementos: comunicación, conocimiento, ejercicio profesional, procedimientos e interrelaciones. A continuación se explica cada punto:

*(b1) Comunicación*

En cuanto al ámbito comunicacional, se pudo identificar a la red como una instancia que permitía la difusión del trabajo que realizaban los programas participantes, ya que era una oportunidad para explicar con mayor detalle las características de su oferta programática. A la vez era una oportunidad para conocer el funcionamiento municipal.

*(b2) Conocimiento*

Respecto al conocimiento sobre el funcionamiento de la red, a través de las entrevistas fue posible identificar que el funcionamiento de la red era algo que los/las participantes conocían. Otros elementos positivos identificados es la posibilidad otorgada por la red de abordar cada caso desde el conocimiento de cada institución así como el acceso a otras formas de funcionamiento y formatos de trabajo.

*(b3) Ejercicio profesional*

Los/las participantes del estudio identificaron a la red como un espacio para la formación de los equipos de trabajo, que permitía tanto la capacitación entre programas, como la instalación de nuevas temáticas de discusión. Particularmente los/las entrevistados hicieron referencia al desarrollo de productos como la gestión de seminarios vinculados a temas de infancia. Lo señalado anteriormente es posible de ser observado en la siguiente cita:

“Ahora, la red de infancia- no sé si tú la conoces- que nosotros de alguna manera la hemos ido instalado acá en la comuna. Está formada por muchas instituciones de la red SENAME pero también de colegios, de establecimientos de salud, esta World Vision también. Desde ahí, el gran producto que ha tenido esa red en los últimos años ha sido generar seminarios. Los seminarios son pensando temas que también nos importan a nosotros, como la parentalidad positiva” (Entrevista, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, comuna 2)

#### *(b4) Procedimientos*

En lo relativo a las características positivas de tipo procedimental se pudo identificar el desarrollo de mesas de discusión organizadas en función a distintas temáticas, lo que potenció el trabajo coordinado entre programas. Otra característica positiva identificada por los/las entrevistados respecto a la red, fue la necesidad de su existencia para el buen funcionamiento de los programas, ya que permitía abordar de mejor manera los casos y su historial. Lo anteriormente señalado es posible de observar en la cita adjunta:

“Lo que sí, es necesario –y ahí cambia la palabra, porque no es negociable- no es una transacción, sino que es necesario, es que se comprenda que esto no lo puedo hacer sola, que lo tengo que hacer acá y para eso si yo voy a ir a reuniones de redes, para eso si yo voy a conversar con mis colegas de los otros programas, para eso si yo voy a mostrar resultados e incluso, voy a mostrar mis semanales” (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 2).

La red permitía establecer estrategias coordinadas y diferenciadas según complejidad, estableciendo acuerdos de trabajo particulares según el tipo de actor. A la vez, posibilita abordar a las familias integralmente mediante el desarrollo del trabajo coordinado en post de un gran objetivo. Lo señalado es evidenciado a través de la siguiente cita:

“Donde todos trabajamos comúnmente por algo. Por un objetivo, y eso hace que sea el trabajo mucho más fácil, mucho, no se haga tan pesado tampoco ¿ya? Y ¿por qué se hace más potente y se hace mucho más enriquecedor? Porque encontramos soluciones y estrategias. Si bien las soluciones son, pero sí

tenemos que ofrecer a la familia. Por ejemplo, 'en dos semanas contamos con esto'" (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1).

Finalmente el último elemento que se señaló como positivo fue la posibilidad de referir casos a la red, sobretodo en casos de usuarios que situación más precaria, en donde a través del aparataje municipal era posible generar otro tipo de apoyos sociales.

#### *(b5) Interrelaciones*

Respecto a las características positivas agrupadas en torno al tema de las relaciones entre actores, los/las participantes del estudio identificaron la existencia de un vínculo entre programas. Particularmente de relaciones cooperativas, en función a la situación de los usuarios con los que se trabajaba. En concordancia con lo anterior, se señaló la importancia del trabajo en equipo para el funcionamiento de la red y la existencia de una relación fluida y horizontal entre programas; esto debido a que los entrevistados/as consideraban como relevantes a todos los actores.

#### *(c) Factores determinantes para el funcionamiento del programa*

A partir de las entrevistas a los implementadores locales se identificaron algunos factores determinantes para el funcionamiento del Programa 24 Horas. A continuación se mencionan cada uno de ellos.

#### *(c1) Vínculo, voluntad y compromiso entre profesionales y programas*

Uno de los temas identificados por los implementadores locales fue importancia de la existencia de un vínculo, compromiso y voluntad entre los profesionales de los programas. El vínculo hacía referencia a la necesidad de conocerse, ya que "las personas hacen la diferencia". Los entrevistados indicaron que más allá de los lineamientos técnicos, los programas estaban compuestos por personas por lo ese debía ser el énfasis. La cita a continuación refuerza la importancia del vínculo humano entre profesionales:

"La estrategia fue de que bueno, conozcámonos un poco más, veamos como lo podemos hacer y si nos caemos bien mejor

todavía. Entonces ha sido mucho más fluido. El poder, primero vincular con los profesionales para realizar un trabajo que realicemos un trabajo al tiro, sin conocernos y ahí veamos como lo hacemos, juntémonos y si nos caemos mal, bueno se fue todo a las pailas. Entonces, hemos tratado de generar así sus procesos de vínculos así como los llevamos con los chiquillos, vínculos con los profesionales para que lo llevemos un poco más fácil" (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1).

Otro elemento importante respecto al vínculo y compromiso entre profesionales era la colaboración y reciprocidad, es decir, tener una apuesta por el trabajo en conjunto y la convocatoria de voluntades tanto de personas como de programas. La cita señalada a continuación refiere a la importancia de las voluntades para el trabajo en red:

"En general, el 24 horas tiene esta opción, esta mirada, y cuando uno mira el flujo, dice, claro, es imposible que este flujo opere si no hay voluntades. Si no hay, primero voluntades, y después ya empezamos a trabajar más técnicamente, pero lo primero es poder sentarnos y decir si esto es lo que queremos, tenemos que ponernos de acuerdo" (Entrevista, Centro de Protección Social, comuna 1)

### *(c2) Coordinación y buena comunicación entre programas*

Para los actores era relevante que existiera buena comunicación, coordinación y contacto con los distintos actores de la red. Si bien señalaron que era un desafío actuar de manera coordinada con otros programas, era relevante mantener el diálogo, poniéndose de acuerdo en formas de trabajo común. Para aquello era también importante el poder contar con la información de los otros programas. La cita señalada a continuación evidencia la necesidad de coordinarse entre actores:

"Finalmente todo es un desafío cuando toca coordinamos con distintos actores, pero finalmente creo que son necesarios, son necesarios para llegar a acuerdos y no andar haciendo las cosas cada uno como de forma autónoma. Finalmente nosotros no estamos acá para trabajar para nosotros, o sea, no podemos trabajar acá para saciar ciertos egos personales, sino que realmente va para el pro y el bienestar de otra persona. Por lo

tanto tiene que ser un trabajo lo más consciente y lo más adecuado posible a la necesidad de esa persona” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

### *(c3) Potenciar la interdependencia e interdisciplinariedad entre programas*

Un tercer elemento era el potenciar la interdependencia e interdisciplinariedad entre programas, es decir fomentar el trabajo en conjunto entre los distintos programas, a fin de abordar a las familias de manera integral y no fragmentada en el territorio. En ese sentido el papel del municipio era relevante de ser incorporado en el trabajo intersectorial, ya que permitía abordar las necesidades de las familias que iban más allá de la intervención de los programas. La cita señalada a continuación deja de manifiesto la importancia de la interdependencia en el trabajo en red:

“Lo construimos en el centro en función, en el marco de todo lo que nos viene desde el municipio. Que es como esta mirada muy estratégica, y muy desde la interdisciplinariedad, desde el trabajo en conjunto, desde lo que estamos construyendo, porque también eso es un proceso. Ósea que toda las unidades municipales trabajemos en conjunto, y que no veamos a las familias, a las familias que está solicitando la canasta de alimentos, o la familia que necesite ir al consultorio, o la familia que necesita que su hijo vaya al colegios. Es la misma familia con múltiples necesidades y las tenemos que ver desde ese enfoque” (Entrevista, Centro de Protección Social, comuna 1)

### *(c4) Objetivos estratégicos transversales claros*

Un cuarto elemento es definir objetivos estratégicos transversales claros, es decir contar con un objetivo de trabajo que dote de sentido el trabajo en red y que establezca a la vez un tema de trabajo en común para los distintos programas. En el caso de la red que se convoca en función al Programa 24 Horas es el trabajo por la infancia. La cita abordada a continuación pone de manifiesto el tema de los objetivos estratégicos:

“Empiezan a aparecer estas cifras de niños que ingresan a unidades policiales, y que son muchos y que no conocemos también su perfil. Entonces, también nace esta necesidad, de cuáles son las 8 comunas que tienen la mayor cantidad de estos

niños que hoy día están complejizando sus necesidades y está requiriendo una red un poco más especializada. Y allí surge también. Entonces también desde su origen el 24 horas tiene esta apuesta. Uno, por la infancia, y esta apuesta por trabajar en conjunto” (Entrevista, Centro de Protección Social, comuna 1)

*(c5) El rol de actores clave para facilitar el proceso*

La siguiente característica identificada por los/las participantes del estudio fue la existencia de ciertos actores que facilitaban los procesos de la red, como el supervisor y su rol de “evangelizador”, difundiendo la buena labor de la red a los gobiernos locales. La cita señalada a continuación manifiesta lo señalado:

“Este supervisor tiene que encantar, evangelizar a la red, que es municipal. Las redes son principalmente programas municipales que llevan larga data o son los mismos profesionales que van cambiando de programa, que se le va a cambiar el nombre. Entonces, todo se sabe, se conoce, se conversa, entonces siempre figura el supervisor, logra evangelizar, encantar. La gente va a estar abierta a conocer” (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1)

*(c6) La vocación social de los profesionales*

La última característica identificada por los/las participantes del estudio fue la vocación social de los profesionales que participaban de la red, ya que les posicionaba en una manera de mirar los distintos casos que los llevaba a colaborar con los otros profesionales desde un principio. La cita señalada a continuación profundiza lo mencionado:

“Yo creo que cuando uno deja de hablar de los casos, y empieza a ponerle nombre, humanizamos también el trabajo, y le ponemos una carita al caso, y nos damos cuenta que es una persona, que de una u otra manera tiene individualidades, historia, que no se pueden analizar en frío desde mi experticia, o desde mi especialidad de psicólogo, o de mi especialidad de asistente social, sino desde las necesidades y la esencia de esa persona” (Entrevista Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

## 6.3 LAS INTERACCIONES DE GOBERNANZA

Las interacciones de gobernanza hacen referencias a las relaciones de interdependencia entre los distintos actores involucrados en la implementación de la política pública, pudiendo distinguir en ellas los procesos, es decir, la cara intencional de la interacción (lo que directamente los actores buscan); y por otra parte las estructuras, es decir el contexto en el que se enmarca la interacción y que a su vez la determina.

Para efectos de la presente investigación se describen los principales hallazgos asociados al componente intencional en la interacción entre el sistema de gobierno y el sistema a ser gobernado del programa 24 Horas. Es decir, por una parte se describirá el funcionamiento de la red en los procesos de interacciones de los distintos actores involucrados en los sistemas; por otra parte, se describirá la percepción de los implementadores locales respecto a las principales imágenes identificadas en los diseñadores respecto al programa y su ejecución.

### 6.3.1 Los procesos en las interacciones de gobernanza del Programa 24 Horas

A partir de las entrevistas de los/las participantes del estudio es posible indicar que el funcionamiento de la red y algunas de sus características generan consecuencias tanto en el funcionamiento de la red misma como en los programas que la componen y los beneficiarios.

Los elementos gatillantes identificados fueron el desconocimiento sobre el funcionamiento de los programas, lineamientos técnicos que no convergen en el terreno, problemas de inestabilidad de la institución mandante, sobreintervención de los casos y el trabajo en red. A continuación se presenta una tabla resumen y posteriormente se profundiza en cada punto.

**Tabla 6 Las interacciones de gobernanza en la red del Programa 24 Horas**

<b>Causa</b>	<b>Consecuencias</b>
<b>Desconocimiento sobre el funcionamiento de los programas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Malas derivaciones</li><li>- Referencias más lentas.</li><li>- Flexibilización de los criterios para la aceptación de referencias.</li><li>- Usuarios gastan más tiempo en resolver sus problemáticas.</li></ul>

	- Sobreintervención
<b>Problemas en el funcionamiento de la institución mandante</b>	- Rotación, soledad y desgaste en los equipos de trabajo. - Temor a los usuarios.
<b>Lineamientos técnicos que no dialogan entre si</b>	- Sobreintervención - Visión fragmentada de casos - Adecuación de procedimientos
<b>Sobreintervención de casos</b>	- Equipos de trabajo deben reparar las intervenciones anteriores - Frustración en equipos de trabajo
<b>Trabajo en red</b>	- Programas nutren su funcionamiento. - Optimización de recursos y soluciones más rápidas. - Todos ganan.

Fuente: elaboración propia

### (a) Efectos del desconocimiento sobre el funcionamiento de los programas

A partir de las entrevistas a los implementadores locales es posible apreciar que no todos los actores están al tanto de las características de funcionamiento de los programas. Aquello genera –desde su percepción- una serie de consecuencias tales como malas derivaciones, flexibilización de los criterios para aceptar referencias, procesos más lentos para referir casos, usuarios que gastan más de su tiempo para solucionar sus problemas, y sobreintervención de los casos.

El desconocimiento respecto al funcionamiento de los programas, según los/las entrevistados, generan errores en los procesos de derivación - principalmente de parte de Tribunales-, debido a que el equipo técnico que participa en la toma de decisiones carece de experiencia laboral en la materia y de conocimiento sobre el funcionamiento de la red.

La flexibilización de los criterios, según lo relatado por los/las entrevistados, se produce debido a que los programas reciben casos no atingentes a sus niveles de complejidad, por lo que a fin de no derivar nuevamente los casos, algunos programas empiezan a ampliar sus criterios de aceptación. Es posible apreciar lo señalado en la siguiente cita:

“Cuando tampoco te saben derivar. De repente de las redes nos mandan una niñita que dijo: ‘el tío me hizo tal cosa’. Que a ti como profesora de colegio o psicóloga del colegio, te debería bastar para hacer la denuncia. Tienes el relato. Y los mandan para acá ¿Qué significa? Que nosotros no podemos tomar el caso

porque es para denuncia, y como es para una denuncia a la niña la van a evaluar en otro lado. Entonces ¿qué? ¿La vamos a evaluar nosotros para que la evalúe otro? Y para que el relato se ande dando vuelta como por todos lados. Entonces, yo creo que si bien partimos como para temas más leves, hemos ido cada vez como se ha ido agravando nuestro motivo de ingreso.” (Entrevista, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, comuna 2)

Otra de las consecuencias producto del desconocimiento sobre el funcionamiento de los programas es el enlentecimiento de los procesos de referencia, debido a que algunos actores no dominan el flujo de referencia dada determinadas circunstancias de los casos. En ese sentido los errores en las referencias producto del desconocimiento y el enlentecimiento de los procesos generan –para los/las implementadores locales- consecuencias en los usuarios, ya que la gestión de los casos se termina logrando en periodos de tiempo más extensos. Esto en consideración a que los usuarios que ingresan a la red se caracterizan por pertenecer a familias con múltiples problemas y necesidades, requiriendo por consiguiente un apoyo multifocal y coordinado por parte de la red.

La última consecuencia identificada por los/las gestores locales fue la sobreintervención de casos. Al respecto es importante señalar que dicha consecuencia es producto de una serie de factores los cuales serán analizados de manera individual, abordando cada aspecto relevante en función a la causa identificada.

En este caso en particular se pudo identificar que producto del desconocimiento del organismo derivador respecto al funcionamiento de la red y sus programas, los usuarios y sus familias repiten en más de una ocasión el flujo de derivación, evaluación y atención. Al respecto, los/las entrevistados indican que en más de alguna ocasión los usuarios han señalado su cansancio producto de repetir continuamente algunas etapas. La cita señalada a continuación aborda el tema de la revictimización:

“Yo veo que hay una revictimización en muchas ocasiones en las familias. Una revictimización que es constante. O sea tenemos familias que han pasado dos o tres veces por el mismo proceso, de competencias parentales. Veo que hay niños que llegan acá y dicen: ‘tío ya no quiero dibujar la persona bajo la lluvia’, tal cual, así me lo dicen. ‘Ya estoy aburrido [sic] de dibujar lo mismo, ya no quiero dibujar más mi familia’. Te encuentras con

un niño 'empoderado', o que viene con un gran desgaste a nivel de sobre intervención. Entonces veo efectivamente que hay una revulneración, una revictimización por parte del poder judicial a estas familias" (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

(b) Efectos causados por los problemas de funcionamiento de la institución mandante

El segundo tema identificado como gatillante son los problemas de la institucionalidad de infancia, el Servicio Nacional de Menores en este caso. Al respecto los/las implementadores locales describen a una institución mandante con sobrecarga laboral, con poco foco en el fortalecimiento técnico de los equipos y el proceso de implementación, con mecanismos de supervisión inadecuados e insuficientes. Esto debido –desde la percepción de los entrevistados- a la poca cantidad de herramientas que posee la institución para ejecutar un proceso de acompañamiento técnico adecuado. A continuación se profundizan en las consecuencias que generarían los problemas de la institución mandante anteriormente descritos.

Respecto a las consecuencias generadas por este fenómeno, los/las entrevistados indican que la sensación de falta de apoyo y fortalecimiento técnico por parte del organismo mandante genera en los profesionales frustración, soledad, rotación en los cargos y dudas respecto a su vocación profesional. A su vez, las consecuencias de aquello son la sobreintervención y revictimización de los beneficiarios. La cita adjunta refleja lo anteriormente planteado:

"Hay mucha rotación, familias también medias impulsivas. Entonces, se pierde el conocimiento. Y el profesional que alcanza a durar un año o 2 años que eso ya es harto tiempo por lo menos para este nivel de complejidad o para este tipo de programa, se pierde mucho conocimiento. Porque hay gente que se va, se va de mala manera, se va desgastada. Y se va desgastada no de la red SENAME, si no que se va desgastada, interpelada y cuestionada en su profesión, en su vocación. Y yo creo que eso es complicado, ahí cuando pasan esas cosas uno tiene que replantearse, tiene que replantearse si sigue en algo así o se prepara para continuar" (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

La segunda consecuencia que generarían los problemas de funcionamiento de la institución mandante es el temor de los usuarios a participar en los procesos de la red, debido a las consecuencias que podría genera para su familia, como el traslado del o la menor a un centro de cuidado. La cita señalada a continuación deja en evidencia lo anteriormente indicado:

“Yo siempre siento esto: de que la gente tiene le tiene miedo a estas instituciones, sobre todo las madres que tienen hijos pequeños, por ejemplo, o lactantes o en etapa así de primera infancia. Porque ellas piensan que nosotros les vamos a quitar a sus niños y en verdad ese es el discurso que dan ellas cuando nosotros hacemos las entrevistas de preingreso. Ya ingresa un caso nos preguntan. Nosotros les decimos ‘¿le queda alguna duda?’, ‘¿me van a quitar a mi hijo sí o no?’” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

(c) Efectos causados por lineamientos técnicos que no dialogan entre sí

Un tercer elemento identificado por los implementadores locales es la existencia de lineamientos técnicos que no permiten el diálogo entre programas. Esto debido a que las instituciones construyen –desde la perspectiva de los gestores locales- orientaciones técnicas con enfoques conceptuales distintos, lo que se traduce en la dificultad para tener un lenguaje compartido. En ese sentido, los gestores locales identifican al marco institucional como el causante de la fragmentación de los lineamientos técnicos. Es decir, la desagregación de las políticas públicas genera –desde su percepción- distintas miradas para abordar los casos, las que no permitiría complementar las intervenciones. Aquello es posible de observar a través de temas prácticos como el uso de criterios diferentes para el desarrollo de los informes de los casos, por ejemplo. La cita adjunta describe la fragmentación de visiones:

“Son muy fragmentadas porque tenemos ‘los vulnerados’, ‘los que han sufrido agresión sexual’, ‘los que están en calle’, los que están ‘con mediana complejidad’ que podrían en dos meses pasar de inmediato a alta complejidad. Que mejor si lo derivo en este instante [Sic] para seguir interviniendo, pero mi lineamiento no me lo permite. Entonces los niños tienen temas. El tema de drogas lo intervengo yo, el tema escolar lo intervengo yo y yo intervengo en el tema proteccional” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

Las consecuencias de la falta de diálogo de las orientaciones técnicas son la sobreintervención de los casos, el abordaje fragmentado y por último, en algunos casos, la adecuación de procedimientos. A continuación se profundiza en las consecuencias.

La primera consecuencia es la sobreintervención, los/las participantes del estudio señalan que los usuarios se vinculan a una gran cantidad profesionales en función a las distintas problemáticas que les aquejaban. Es así como podía estar trabajando con distintas contrapartes y que no es posible limitar mucho el campo de acción de cada uno. Aquello significa que intervienen múltiples programas con distintos protocolos de implementación, lineamientos técnicos e instituciones de origen.

Otra dificultad identificada por los participantes, relacionada con la anterior, es la complejización de la coordinación por caso, dado que son múltiples actores los que intervenían en el proceso, con redes de trabajo distintas. En la cita señalada a continuación es posible apreciar el tema de la sobreintervención y sus complejidades asociadas:

“Ya es un desafío que el psicólogo se diferencie del educador, nosotros, como dupla, pero estamos en el mismo programa, trabajamos juntos y finalmente podemos hacerlo. Pero además tenemos que diferenciarnos de la psicóloga del COSAM y uno dice `bueno, pero tú ves el tema de drogas, tú ves el tema de déficit atencional y tú ves el tema familiar´. Eso no existe porque la separación no es tan arbitraria. Finalmente uno habla de todo, yo no le puedo decir al psicólogo `tú solo habla de drogas´” (Grupo, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

Otra de las consecuencias identificadas fue la aplicación de modificaciones a algunos procesos de los programas, como mecanismos adaptativos las complejidades del trabajo en red. El sentido de realizar modificaciones a las orientaciones técnicas sería revincular a las familias, no generando sobreintervención. Eso significa ceder respecto a los procedimientos técnicos, a fin de poder converger en procesos útiles para todos los programas. Aquello es descrito como un esfuerzo adicional de trabajo para los profesionales y técnicos. A continuación se señala una cita que refleja la situación antes descrita:

“Yo creo que eso nos obliga a trabajar más, porque nos lleva al límite de nuestras capacidades. Tengo que ceder tanto para que el otro también ceda un poco y poder tener un punto de encuentro, que nos lleva a hacer mucho más trabajo. Mi trabajo es hacer el diagnóstico social. Tengo que hacer un poco de diagnóstico, por ejemplo clínico, para derivárselo a COSAM. Pero a COSAM eso no le sirve, porque tiene un lineamiento y que si yo no le envío algo más específico a él no le sirve. Entonces hacemos un diagnóstico un poco más en profundidad y nos vamos a reunir con ellos. Entonces, hacemos un poco más para que el otro pueda también insertarse y tener un campo común porque si no, no vamos a encontrar nunca un campo común. Entonces nos obliga. ¡Nos exigen bastante en realidad [Sic]!” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

(d) Efectos causados por la sobreintervención de los casos

Si bien como se relató anteriormente, la sobreintervención es descrita como la consecuencia de otras acciones, los/las participantes del estudio también identifican a su vez consecuencias de este proceso. Se hace referencia a: la dificultad para resolver los casos y la disminución en la calidad de la intervención; equipos de trabajo que deben reparar en los usuarios las intervenciones anteriores; y la frustración en los distintos actores participantes. A continuación se profundiza en las consecuencias señaladas.

Según el relato de los/las implementadores locales el funcionamiento de la red genera consecuencias en los resultados de la intervención, particularmente complejizando la posibilidad de resolver los casos, generando intervenciones fallidas y de una calidad decreciente, o incluso logrando solucionar muy pocos casos. La cita señalada a continuación refleja los problemas de calidad en la atención:

“También se ve limitado por el mismo contexto. Nosotros somos un programa de alta complejidad, entonces, hay programas antes que nosotros: OPD, PPC en algún momento hubo, los PIB que eran antes y que ahora se llaman PPF. Entonces son baja, mediana y alta complejidad los PIEs Vida Nueva, o 24 Horas como se llaman ahora. Entonces en algún momento todo el sistema falla, esta familia ya ha contado ocho veces su historia, tanto en el tribunal, a la OPD, al profesional del PPC, al del PPF, llega a PIE. Una familia no quiere más intervención!” (Grupo

Focal, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna  
1)

Adicionalmente los/las entrevistados señalaron que otro efecto en el funcionamiento de los programas, y relacionado con la sobreintervención antes descrita, era que los profesionales tienen que en cada intervención, reparar los daños de la sobreintervención anterior. Es decir, que para vincularse con las familias deben reparar lo que se había hecho en las intervenciones precedentes, reparar la "vulneración del sistema". Como última consecuencia identificada, la sobreintervención de casos profundizaría la sensación de frustración y desgaste de los equipos de trabajo, lo que se traduce en rotación profesional.

(e) Efectos causados por el trabajo en red

Finalmente el trabajo en red en sí mismo genera –y como contrapartida a los puntos anteriormente descritos- una gestión más rápida de soluciones, nutre el funcionamiento de los programas participantes, optimiza el uso de recursos y los usuarios pueden ver atendidas sus necesidades. A continuación se describen con mayor detalle las consecuencias identificadas.

El primer elemento identificado fue el mejoramiento generalizado en su funcionamiento, ya que permite "nutrir" la intervención y fortalecer el rol de los diferentes agentes. En segundo lugar permite una mejora en la gestión de los procesos, movilizándose de manera más rápida las soluciones, optimizando recursos y propiciando sinergia.

En ese sentido, los/las entrevistados señalan que quienes no participan de la red se confunden en los procesos y flujogramas, desconociendo a quiénes deben contactar para las derivaciones. La cita adjunta describe cómo se generan soluciones más eficientes en función a las relaciones de colaboración entre actores y su compromiso:

"Hay profesionales, en algunos municipios, que a pesar de que no tienen el auto, han logrado una relación de colaboración donde el municipio dispone el auto, en tanto ellos mismos logran después licitarlos. Porque el municipio está comprometido con los resultados" (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1)

El último elemento identificado es que el trabajo en red permite “ganancias” para todos los actores, en términos de gestionar otros procesos de los/ usuarios, vinculándolos con el municipio. Lo que es descrito como un beneficio tanto para el gobierno local como para los beneficiarios.

### 6.3.2 Imágenes e instrumentos: cómo son percibidos por implementadores

En los apartados anteriores se describieron y analizaron las imágenes e instrumentos construidos en el sistema de gobierno vinculado al Programa 24 Horas en general, con hincapié en las diferencias identificadas entre SENAME y la Subsecretaría de Prevención del Delito, en tanto instituciones públicas encargadas de dos formas de implementación distintas del programa. En el presente apartado se revisará la percepción de los implementadores respecto a las imágenes e instrumentos descritos en los apartados anteriores, y que constituyen las bases en la que se sustentaría la oferta programática del Programa 24 Horas.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los principales hallazgos asociados a la percepción de los implementadores respecto a las imágenes transmitidas por los documentos técnicos vinculados al programa 24 Horas (en sus dos modalidades), posteriormente se describe en detalle cada uno de los puntos:

**Tabla 7 Imágenes del programa, desde la perspectiva de los implementadores**

Puntos de encuentro	Ideas en tensión
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La familia como gravitante para el logro de resultados en la intervención.</li> <li>- Trabajo multidisciplinario y en red</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foco en la vulneración de derechos v/s foco en las carreras delictuales. Tensiones entre los equipos implementadores por visiones distintas.</li> <li>- Foco en la cobertura y no en la calidad.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

(a) La familia como protagonista de la intervención

La primera imagen identificada por los implementadores como relevante es el protagonismo de las familias en la implementación del programa 24 Horas en sus dos modalidades. La idea fuerza de aquella imagen es la importancia de no trabajar por separado niños y padres, ya que dicho enfoque no producía los resultados esperados, por lo que la misión fundamental era proporcionar atención individual y familiar. La cita señalada a continuación pone de manifiesto el proceso de co-construcción que implica el trabajo con familias:

“El modelo entonces establece que, cuando yo entro tomo esta familia, construimos objetivos, la familia construye, ni siquiera es un ‘co-construimos’, la familia construye los objetivos, que es lo que quiere. Incluso hay objetivos que pueden ser reducción de daño” (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1)

La cita adjunta describe cómo la participación de la familia resulta gravitante para generar resultados en la intervención con los beneficiarios, asociado los casos de fracasos con la falta de cooperación o participación por parte de la familia:

“Por suerte cuando llegan acá no llegan tan ramificados, entonces justo le pegan el palo a la familia cuando ya la cosa se está poniendo complicada (sic) y ahí logran cambiar un poco y otras no, otras no...y generalmente eso tiene que ver con la familia. Cuando no pudimos nosotros hacer nada fue porque la familia no coopero, o no hay familia” (Entrevista, coordinador PPF, comuna 1)

(b) Trabajo debe ser multidisciplinario y en red

La segunda imagen identificada es la lógica de trabajo multidisciplinario y en red que requiere el Programa en sus orientaciones técnicas, como mecanismo para resignificar y abordar de manera integral la vulneración de derechos de los usuarios, complementando los conocimientos de los distintos profesionales y programas que componen la red. Dicha idea sería concordante con la visión de los implementadores, en términos de la relevancia para el desarrollo de las estrategias. La cita señalada a continuación aborda el tema de los equipos multidisciplinarios:

“Los lineamientos del programa están estrechamente asociados a lo que tiene que ver a la prevención, protección, resignificación de las situaciones de vulneración de derechos, de los cuales los niños están acogidos. Principalmente son niños que tienen una medida de protección asociada a esta vulneración de derechos, donde se solicita explícitamente que sean derivados a este programa, quienes tienen como misión fundamental proporcionarles una atención individual y familiar multidisciplinaria. En este caso, contamos con profesionales, además, trabajadores sociales y psicoeducadores, como una forma de resignificar y que ellos superen, digamos, la vulneración por la cual ingresaron al programa.” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 2)

Respecto al tema del trabajo en red, los/las implementadores describen que éste es parte de las funciones desempeñadas por algunos profesionales de los equipos, pero que a la vez se vuelve necesario, como un mecanismo para lograr las metas establecidas en el programa. La cita adjunta describe lo señalado:

“La OPD tiene por base técnica esto de generar una política local de infancia, ah. Ellos tiene que hacer un diagnóstico comunal de infancia que desemboque en una política comunal de infancia, lo cual es súper difícil, imagínate una OPD. Entonces la OPD generalmente articula, articula todas estas voluntades y los demás programas se van sumando. La OPD es el que tiene la base técnica más fuerte en cuanto a eso” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

(c) Foco en la vulneración de derechos v/s foco en las carreras delictuales

El tercer tema identificado es la constatación de la instalación del marco conceptual de enfoque de derechos como temática relevante para la intervención de programas sociales con infancia, así como la importancia de trabajar e implementar el programa desde el enfoque de vulnerabilidad para los implementadores vinculados a SENAME. La cita señalada a continuación aborda la importancia de restituir los derechos de los NNA a fin de generar sociedades más justa para la infancia:

“Es importante restituir los derechos de los niños para que sea una sociedad más justa. Entonces, por eso nuestra institución licita los proyectos y nosotros nos adjudicamos seis. Somos seis proyectos iguales, de la misma corporación. Entonces, la idea es que nosotros hemos tratado de demostrar a través de todos estos años de ejecución que son seis- empezamos el 2010 con el piloto- de que no es solo controlar a los niños, que hay que desarrollar habilidades cognitivas, sociales y emocionales, sino que la idea es que nosotros también mostremos que ellos son sujetos de derecho” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

Ahora bien, aun cuando se reconoce la importancia del uso práctico del enfoque de derechos, también los/las entrevistados vislumbran diferencias entre dicha propuesta y el enfoque conceptual considerando por la Subsecretaría de Prevención del Delito en la implementación del Programa de Atención Integral Familiar 24 Horas (a cargo del componente de terapia multisistémica). Este punto es importante ya que los/las entrevistados manifiestan la existencia de tensiones entre ambos modelos, toda vez que la SPD abordaría el programa desde un enfoque de prevención de conductas delictuales. Posición que sería opuesta al enfoque de derechos. La siguiente cita aborda el enfoque de los implementadores del modelo MST respecto al problema social a abordar:

“¿Para qué no resulta? Para detener las carreras delictuales de los jóvenes en el país. Es que eso es nuestro trabajo, nuestro trabajo no es evaluar los otros programas, nuestro trabajo es hacer lo mejor posible para detener las carreras” (Entrevista, Programa de Terapia Multisistémica, comuna 1)

La cita adjunta describe la falta de diálogo institucional para la convergencia de ambos enfoques y como aquello se traduce en la construcción de distintos indicadores de cumplimiento, poniendo el foco en otro tipo de resultados:

“A ratos si, a ratos no. Tiene que ver con...aquí si es donde entran el tema de los enfoques, porque la Subsecretaria de Prevención del Delito trabaja riesgo socio delictual y... Sename, vulneración grave de derechos. Y ahí hay un diálogo que no se ha logrado dar (...) Entonces es: ustedes no trabajan vulneración de derechos, y ustedes no trabajan. Entonces para el Sename, tú le preguntas por los proyectos al Sename y eso yo lo he escuchado en las mesas de trabajo, para ellos no es relevante, no es un

indicador, lo llamaron alguna vez un indicador leve. Que es el reingreso, por ejemplo a unidades policiales, o sea que los niños vuelvan a ser detenidos, para el Sename no es relevante. Para nosotros sí es un indicador” (Entrevista, Encargada Centro Protección Social, comuna 1)

(d) Foco en la cobertura, no en la calidad

Finalmente el cuarto punto identificado a partir de las entrevistas a los/las implementadores es el foco de los organismos mandantes en la cobertura de los programas, en desmedro de la calidad. Esto es asociado en parte a la forma de financiamiento de los proyectos del Programa 24 Horas, en el caso del Programa a cargo de SENAME, que establece una subvención por atención. El foco de los mandantes por consiguiente, estaría centrado en los números y evaluación de las coberturas, más que en los logros cualitativos generados por cada caso. La cita señalada a continuación aborda la visión crítica de los implementadores respecto al énfasis en la cantidad:

“Esa es como la crítica que yo siempre he hecho que, por ejemplo, la principal dificultad que nosotros enfrentamos aquí como programa es que tienen que hacerme la encuesta de los seis meses, que son pasos que uno tiene que ir siguiendo, pero te evalúan en cuanto a la cantidad de lo que tú haces, más que a la calidad de lo que tú entregas. Eso yo creo que es la principal dificultad que nosotros tenemos” (Entrevista, Programa de Prevención Focalizada, comuna 1)

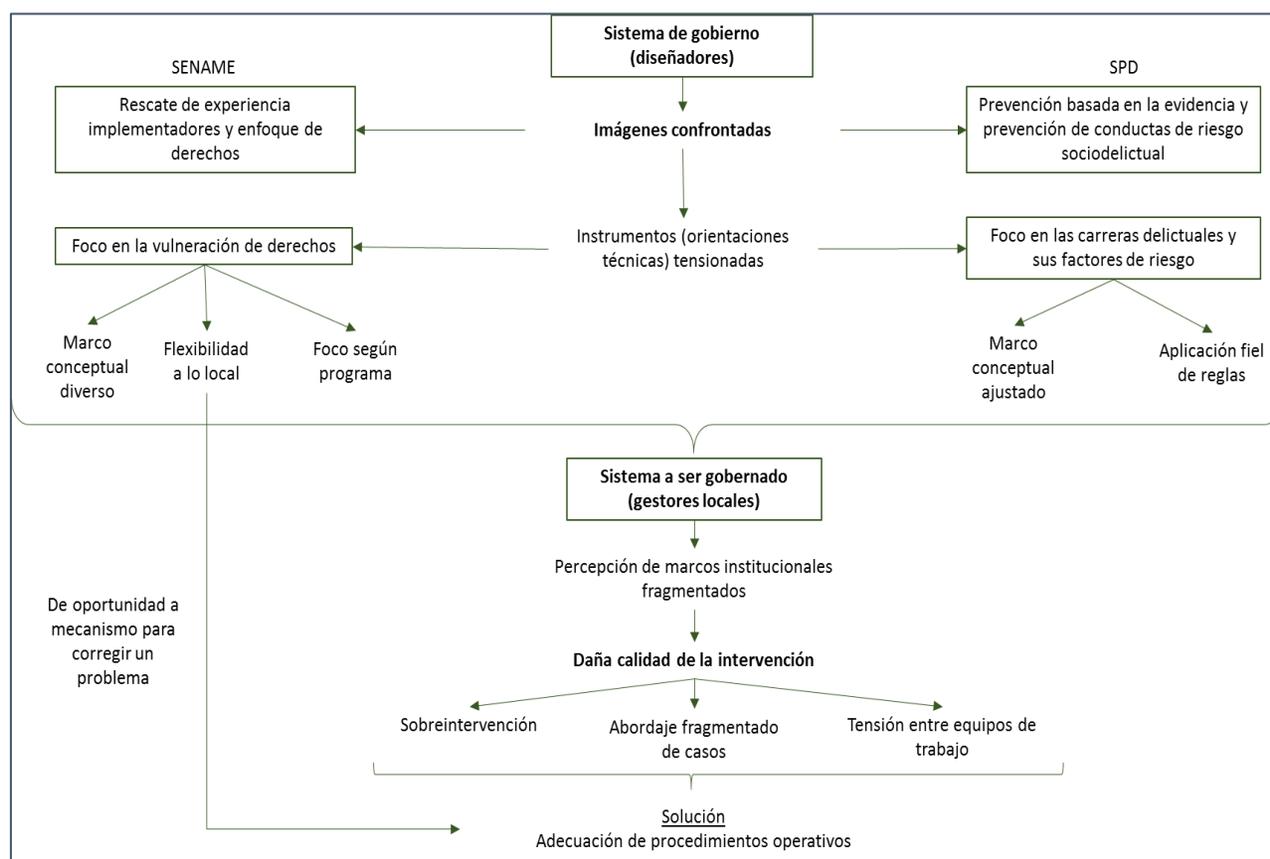
## **6.4 LA GOBERNANZA INTERACTIVA EN EL PROGRAMA 24 HORAS**

En los capítulos anteriores se describieron las características del Programa 24 Horas en términos del modelo de gobernanza interactiva de Jan Kooiman, analizando de manera individual cada una de sus partes. Ahora bien, también es posible analizar la implementación de dicho programa en términos de los fenómenos observables al interrelacionar cada una de sus partes. En ese sentido se identificaron dos acontecimientos: (i) la fragmentación de los mandantes como causante de la baja calidad de la intervención; y (ii) la existencia de visiones contrapuestas sobre quien debe ejercer el rol técnico. A continuación se describe detalladamente ambos fenómenos:

### 6.4.1 La fragmentación de los mandantes como causante de la baja calidad de la intervención

La ilustración adjunta presenta de manera gráfica el resumen del primer punto a describir.

**Ilustración 5 Fragmentación de mandantes como causante de la baja calidad de intervención**



Fuente: elaboración propia

El primer fenómeno emergente a la base del Programa 24 Horas –en sus dos modalidades de implementación- es que la fragmentación de los organismos mandantes es identificada por los implementadores, como causante de la baja calidad de la intervención. La fragmentación de los organismos mandantes estaría dada por la existencia de imágenes confrontadas, por una parte, SENAME identifica como ideas relevantes para la implementación de la oferta programática el rescate de las experiencias de los equipos implementadores locales y el abordaje de los casos desde el enfoque de derechos. La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte, establece

como ideas centrales la definición de estrategias basadas en la evidencia que obtengan resultados concretos en la prevención de conductas sociodelictuales.

Dicha tensión es transmitida a los instrumentos, en este caso las orientaciones técnicas de ambos programas. SENAME por su parte mantiene el foco en la vulneración de derechos (diferenciando énfasis por iniciativa), estableciendo múltiples marcos conceptuales y manteniendo el criterio de flexibilización en función a las características territoriales locales. En ese sentido, establecen en sus orientaciones técnicas una clara diferenciación con el enfoque de factores de riesgo de conductas sociodelictuales, clasificándolo como doctrina de irregularidad social y por consiguiente, como opuesto a sus marcos conceptuales. La cita adjunta pone de manifiesto el punto señalado:

“Es importante que la OPD avance, junto con otros actores locales, en el manejo de conceptos comunes basados en la Convención de los Derechos del Niño/a, en el conocimiento de las lógicas discursivas y prácticas en torno a la infancia existente en el territorio, en la definición de acciones que respondan a la perspectiva de derecho, entre otros aspectos. Esto porque aún es posible identificar discursos que apuntan a la doctrina de la irregularidad social, que visibiliza a los niños, niñas y adolescentes como necesarios de intervenir para evitar que sean futuros delincuentes y no pensando que requieren del ejercicio de sus derechos hoy como ciudadanos presentes y dignos de contar con mejores oportunidades de desarrollo” (Bases Técnicas, Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, SENAME)

La Subsecretaría de Prevención del Delito por su parte, mantiene el foco en la prevención de carreras delictuales y sus factores de riesgo, definiendo para aquello un marco conceptual ajustado, construido en función a programas con evidencia internacional. Para aquello contempla en sus bases técnicas la definición de reglas para la implementación fidedigna del programa, las cuales deben ser seguidas por los equipos ejecutores.

Dicha oposición de imágenes e instrumentos son percibidos por los gestores locales como marcos institucionales fragmentados, lo que como consecuencia daña la calidad de las intervenciones a realizar con los usuarios. Como efecto de aquello se genera la sobreintervención y abordaje fragmentado de los casos, así como tensión entre equipos de trabajo que sustentan su quehacer desde marcos conceptuales distintos. Como mecanismo alternativo, los implementadores locales describen prácticas que adecúan los procedimientos

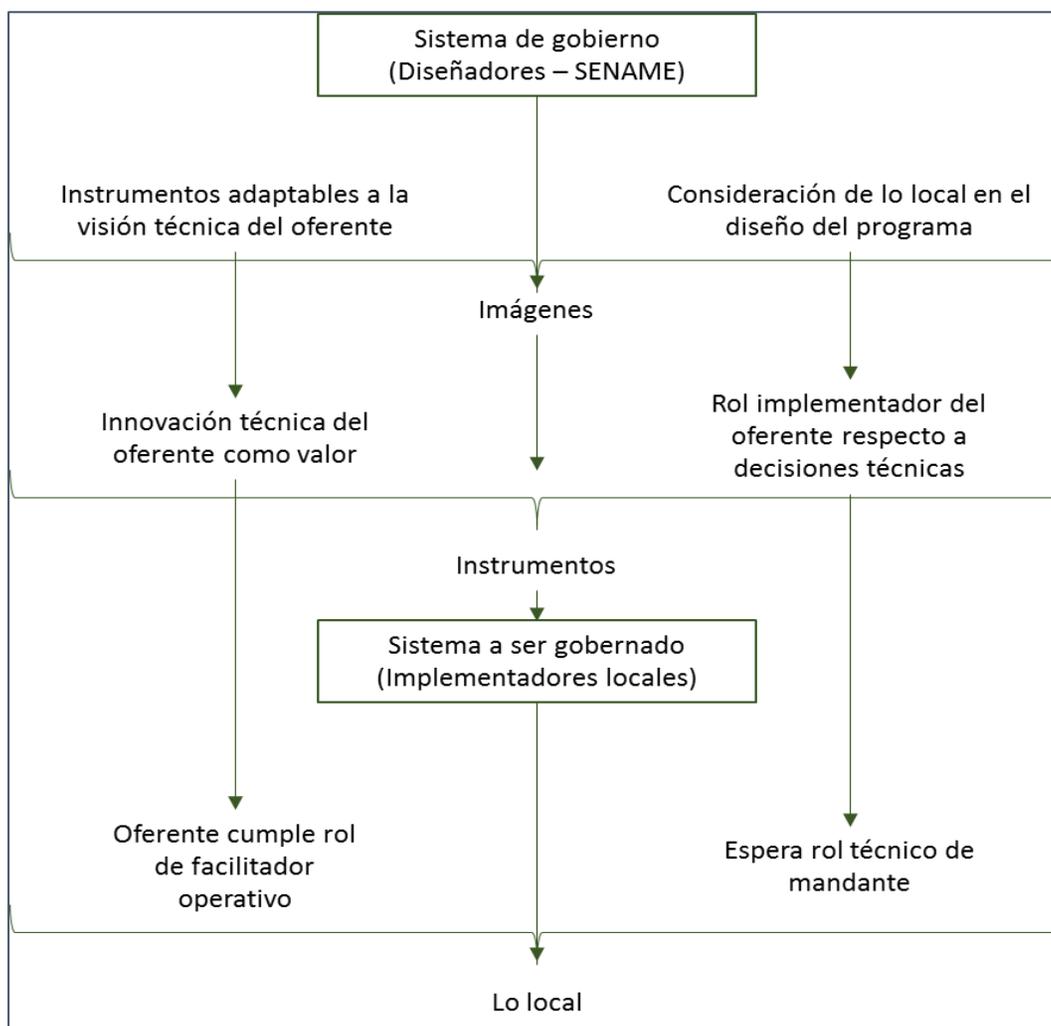
definidos originalmente por base técnica, pero que permiten una mejor atención de los casos. En ese sentido, se resignifica la imagen de la flexibilidad a lo local establecida en las bases técnicas a la noción de corrección de un problema por parte de los implementadores locales. La cita adjunta aborda el tema de la fragmentación de los casos:

“Pero el tema de drogas está muy relacionado con el tema familia, cómo me voy a olvidar de que el niño ha sido víctima de situación de violencia, negligencia grave. Entonces es difícil, si la política favorece que nosotros estemos separados. ‘Divide y vencerás, dicen por ahí’” (Entrevista, Programa de Intervención Integral Especializada, comuna 1)

## 6.4.2 Visiones distintas sobre quién debe ejercer el rol de guía técnico

La ilustración adjunta presenta de manera gráfica el resumen del segundo punto a describir.

**Ilustración 6 Visiones distintas sobre quien ejerce el rol técnico**



Fuente: elaboración propia

El segundo fenómeno emergente es la existencia de visiones distintas respecto a quién debe ejercer el rol de guía técnico. A partir del relato de los diseñadores y gestores a nivel nacional es posible apreciar que las imágenes e ideas centrales del Servicio Nacional de Menores en esta línea, están enfocadas en que los instrumentos técnicos sean adaptables a la visión y experiencia técnica de los oferentes, por lo que en el diseño mismo de las orientaciones se busca considerar los registros y evaluaciones de terreno previos, como un mecanismo que permite considerar lo local en el diseño.

El correlato de dichas imágenes en los instrumentos, es decir las orientaciones técnicas, es la consideración de la innovación como un valor, en términos concretos ponderando con mayor puntaje a aquellos oferentes que presentan propuestas con elementos técnicos adicionales. De manera complementaria, se le otorga al oferente la responsabilidad para la ejecución de procesos técnicos tales como la capacitación y formación de los equipos profesionales. En ese sentido, SENAME definiría los grandes marcos institucionales en términos de metas, conceptos e indicadores, mientras los organismos técnicos pueden proponer elementos adicionales. La cita adjunta describe lo planteado:

“Se invita a los Organismos Colaboradores de Sename (OCAS), a que generen innovación en la implementación del programa acorde a los contextos territoriales en los cuales se inserta. Es decir, el Servicio señala que se debe conseguir (objetivos y resultados) y se espera que las Colaboradores en conjunto con sus equipos técnicos, desarrollen sus propuestas de cómo lograrlo, a través del desarrollo de metodologías que recojan los aprendizajes, la experticia y las características particulares de los niños, niñas, adolescentes, sus familias y el entorno socio-cultural en cual se intervendrá” (Bases Técnicas, Programa de Prevención Focalizada)

Desde lo local en cambio, se asume de una manera distinta la implementación de dichas imágenes y normativas, puesto que el rol de acompañamiento técnico no es desempeñado por el oferente, sino que más bien es una función que se espera ejecute el mandante (SENAME). Por contrapartida, el oferente es descrito como un actor que cumple el rol de ser el facilitador operativo de la ejecución del programa, facilitando los mecanismos para la instalación territorial de la oferta, alejándose de la figura de supervisión técnica.

## VII. CONCLUSIONES

A partir de las entrevistas y documentos técnicos analizados en el marco de la presente investigación, y a través del uso del modelo de gobernanza interactiva de Jan Kooiman, ha sido posible analizar la implementación del Programa 24 Horas.

Respecto al primer objetivo específico en términos de describir y analizar el sistema de gobierno en términos de sus *elementos*, a modo de resumen es posible señalar que se identifica como principal característica la tensión entre las visiones e imágenes de ambas instituciones sustentada en los siguientes puntos de diferencia: el problema social a abordar; los marcos conceptuales; los modelos de implementación definidos; las características de la intervención; los mecanismos de selección de la población objetivos; las acciones para la instalación de la oferta; las dificultades en la implementación identificadas; así como las expectativas respecto a la efectividad de los instrumentos usados por los programas (como las bases técnicas, el mecanismo de concurso público y los convenios). En contrapartida, se identificó como punto en común entre ambas instituciones la focalización de la familia como uno de los ejes relevantes en la implementación.

En cuanto a los instrumentos asociados al Programa 24 Horas es posible indicar que son de carácter formal (bases técnicas), pero que mantienen las diferencias institucionales en términos de su flexibilidad. Mientras SENAME mantiene la apertura a los conocimientos y experiencias locales, la Subsecretaría de Prevención del Delito profundiza la aplicación de su modelo a través de reglas de aseguramiento de la calidad.

Concordantemente con el punto anterior, respecto al rol técnico asignado a los equipos implementadores, SENAME otorga al oferente la responsabilidad de capacitar y profundizar los contenidos técnicos abordados por el Programa. Mientras la Subsecretaría de Prevención del Delito se confiere la función de capacitación y supervisión técnica para el aseguramiento en la fidelidad al modelo.

Respecto al sistema a gobernar en términos de su diversidad –y en referencia al segundo objetivo específico- es posible apreciar la existencia de una red compuesta por numerosos actores, cuyos objetivos, intenciones y poderes no necesariamente apuntan al mismo punto.

En ese sentido es posible distinguir actores con objetivos e intenciones distintos a los intereses de la red, como los consultorios y establecimientos educacionales, quienes se relacionan con la red en función a sus propias motivaciones y tiempos. O los beneficiarios, que condicionan su relación con los programas en función a los posibles resultados de la intervención.

A su vez es posible identificar que los actores involucrados mantienen distintos niveles de poder según los participantes de la investigación, mientras OPD es descrito como el actor responsable de gestionar la red local, capaz de recibir y derivar los casos; el resto de los programas son catalogados como satélites al funcionamiento de OPD y sus decisiones respecto a la red local.

En lo relativo a la complejidad del *sistema a ser gobernado*, es posible apreciar una red con actores que establecen múltiples tipos de interacción, las cuales pueden incluso variar entre los mismos actores. Tal como se señalara en el apartado respectivo, es posible observar una arquitectura de relaciones compleja, sujeta a condiciones como la "buena voluntad" o el uso de lenguaje técnico.

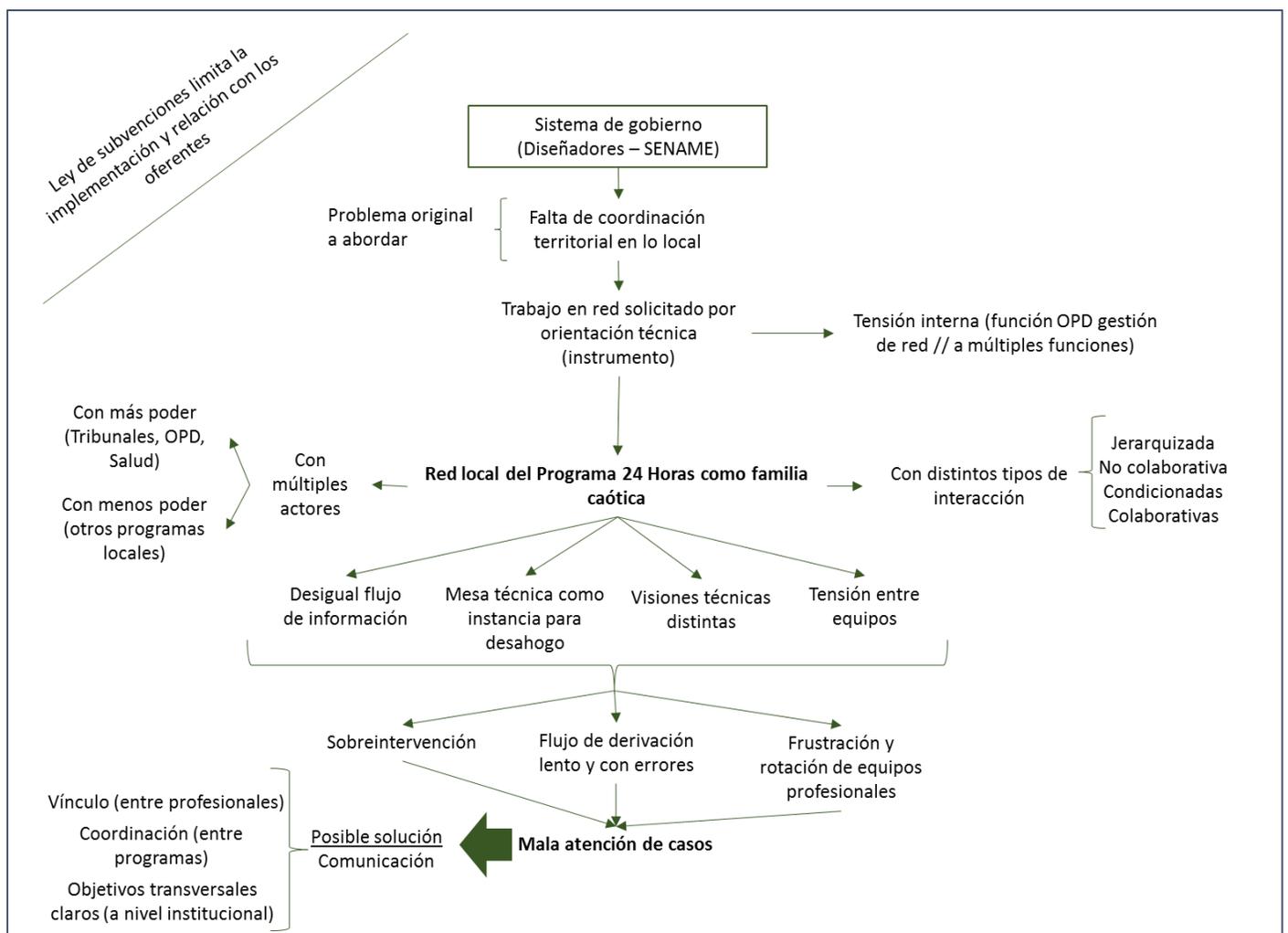
Respecto al dinamismo del Programa 24 Horas y la red asociada a él, es posible señalar que en su implementación está sujeta tanto tensiones como facilitadores durante el proceso. Las primeras están asociadas a temas como desiguales flujos de información, problemas en la derivación de los casos, alta rotación de profesionales y conflictos personales entre profesionales, que conllevan a un proceso de implementación poco fluido y coordinado, en donde la mesa técnica de gestión de casos se transforma en un espacio focalizado en la catarsis de los equipos, más que un espacio técnico de trabajo.

Por otra parte, el proceso también cuenta con facilitadores, entre los que destacan la posibilidad de difundir el trabajo de los programas de la red, capacitarse en nuevas temáticas y establecer estrategias conjuntas de trabajo. Las características positivas identificadas por los implementadores locales están asociadas a la valoración positiva que estos hacen de la red en general, en términos de -independientemente de sus dificultades- ratificar la importancia de trabajar en red para la atención de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente reconocen algunos puntos, que en la medida que se transformen en regularidad aportan a una mejor ejecución del programa y el trabajo en red. Dichos factores están asociados a tener mecanismos de comunicación fluidos a nivel profesional, a nivel de programas y a nivel institucional.

La pregunta de investigación de la presente tesis buscaba comprender las complejidades en la implementación de las políticas sociales, en las que participan tanto actores públicos como privados, a través del análisis de gobernanza. En relación a aquello, a continuación se presenta un esquema que resume la ejecución de dicho programa considerando los componentes del modelo analítico de Kooiman:

### Ilustración 7 El trabajo de la red local como intención no resuelta



Fuente: elaboración propia

La falta de coordinación local para enfrentar una demanda creciente a la luz de los listados 24 Horas gestionados por Carabineros fue, tal como se constató en los antecedentes y entrevistas a actores claves, el problema inicial sobre la que se construyó el Programa 24 Horas. Dicha imagen en el sistema de gobierno, significó la construcción de orientaciones técnicas que ponen su foco en la coordinación intersectorial no solo de una manera declarativa, sino que estableciendo como objetivo -y asociado por consiguiente a metas, indicadores y actividades- la coordinación intersectorial para la gestión de casos a nivel local. Es necesario tener presente que de manera interna se asigna a la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia la labor de coordinar una mesa de gestión de casos, con la finalidad de establecer una instancia de trabajo técnico en conjunto con el resto de actores de la red local. No obstante a aquello y de manera paralela, es la misma iniciativa que debe cumplir con seis objetivos y metas adicionales, entregando una gran cantidad de funciones críticas a un mismo organismo.

Dicha tensión se traspasa al *sistema de gobierno*, ya que se observa a la red del Programa 24 Horas con un funcionamiento similar al de una familia caótica. Caracterizada por la existencia de múltiples actores con distintos grados de poder y quienes generan diversas formas de interacción. Mientras algunos ejercen el rol de coordinación como la Oficina de Protección de Derechos de la Infancia, otros actores establecen interacción de tipo jerarquizada con el resto –como es el caso de Tribunales-.

Otras de las características de dicha red “caótica” son el desigual flujo de información, principalmente asociado a la desinformación de Tribunales respecto al funcionamiento de la red; la constitución de la mesa de gestión de caso como un espacio de catarsis, alejado de la función de manejo de casos como originalmente se planteaba; las visiones técnicas de los equipos y subsecuentes tensiones entre profesionales.

Las consecuencias de dichas acciones son y problemas en el funcionamiento de la red serían, desde los usuarios, la fragmentación en la intervención, la sobreintervención de los casos y el enlentecimiento del flujograma de derivación y errores asociados. Lo que redundaría de manera global en la mala gestión en la atención de los beneficiarios del Programa.

Todo aquello enmarcado en la Ley de Subvenciones, la cual desde la perspectiva de los entrevistados –tanto diseñadores como implementadores- limita la ejecución del programa y la relación con los oferentes.

Las citas adjuntas describen los elementos indicados:

“Otras cosas que aparecen, es el sistema de subvenciones, que hace que uno no tenga tanto control; que el mecanismo de supervisión no sea tan fuerte, porque hay que limitarse a lo que se firmó, entonces no se puede exigir más que lo que se firmó” (Entrevista, Gestor Actual, Servicio Nacional de Menores)

“Muchas veces ellos tienen largas listas de espera que tampoco están dispuestos a “ceder” porque no quieren perder el recurso vivo de la plata, o sea, termina siendo un usuario o un niño 130 lucas mensuales para ellos. Y las colaboradoras se las piden, o sea, un equipo que no se sostiene, que no tiene 50 plazas en el año es un equipo que termina siendo un cacho para la colaboradora. Entonces a nivel territorial la disputa es por el caso, es sentir quién tiene la razón respecto de cómo abordar el fenómeno, la creencia de que como MST viene de la subsecretaría no trabaja dentro del marco de la convención. Y a nivel de instituciones tiene que ver con cómo se formó esto porque partimos como amigos donde Sename tenía el 99,9% de la responsabilidad, del poder, y eso cambió de manera brusca, sin ellos, y eso debilitó las relaciones. Entre instituciones está la misma creencia a nivel territorial, lo de Sename sigue pensando que nosotros no estamos controlando que estamos vulnerando derechos, que no nos basábamos en ese marco normativo y nosotros también creemos que Sename lo puede hacer mejor. Y a esta altura mi pregunta es ¿por qué seguir haciendo lo mismo?” (Entrevista, Gestora Actual, Subsecretaría de Prevención del Delito)

El problema que dio origen al Programa 24 Horas fue la existencia de programas fragmentados, con usuarios siendo parte de múltiples intervenciones producto de la falta de coordinación en el territorio. En consideración a lo señalado, es posible observar a partir del presente estudio de caso, que el quiebre y distancia en las ideas que subyacen al programa producto de las dificultades entre SENAME y la Subsecretaría de Prevención del Delito, tensiona y fragmenta las interacciones entre el *sistema de gobierno* y el *sistema a ser gobernado*, generando de esa manera que la coordinación y el trabajo en red se transformen en el problema no resuelto del programa. En este escenario, la alternativa que surge para romper con la implementación desorganizada de la red –y que surge a partir de las mismas entrevistas– es la potenciar la comunicación en todos sus niveles: a nivel individual fomentando el vínculo entre profesionales, a nivel de programas

perfeccionando la coordinación y nivel institucional, estableciendo objetivos estratégicos transversales claros.

Actualmente la institucionalidad de infancia se encuentra en proceso de rediseño, con proyectos de Ley en etapa de discusión parlamentaria que buscan generar un sistema de garantías de la niñez y separar el rol preventivo y reparatorio del jurídico. Si bien este escenario es propicio para mejorar los procesos de gobernanza locales, es necesario tener presente que toda mejora requeriría observar y mejorar los mecanismos locales de implementación de oferta programática, lo que se traduce en perfeccionar –si no es que modificar- la Ley 20.032, es decir mejoras en el sistema de subvenciones y registro de colaboradores de SENAME.

Una idea en ese camino es observar con mayor detención el rol que las instituciones colaboradoras están jugando en la implementación. Es decir, indagar en los motivos de los quiebres antes señalados, en donde los diseñadores y los instrumentos técnicos hablan desde la flexibilidad y pertinencia local, pero que es leído por los implementadores como falta de adecuación a lo local. A partir de los resultados de la presente investigación se pudo observar que en lo práctico, el organismo colaborador asumía un rol centrado en gestionar operativamente el programa; una alternativa a explorar, en función a lo planteado en la presente investigación es dotar y potenciar el rol técnico de los organismos colaboradores, más allá de lo realizado por los equipos técnicos implementadores.

Finalmente y en relación al uso del modelo de *gobernanza interactiva* de Kooiman, es posible señalar que si bien la presente investigación hizo uso del modelo desde una visión general -sin profundizar detalladamente en cada uno de los componentes del sistema-, el modelo es pertinente para su uso en el análisis de programas sociales.

La propuesta del autor permite incluir las distintas dimensiones del fenómeno, en este caso, la visión de los implementadores del Programa 24 Horas y sus relaciones con los usuarios y la otra oferta local; y a la vez tensiona dicho escenario, con la influencia de los diseñadores del programa y los marcos institucionales, entendidos como los contextos en donde se ejercen dichas interacciones. El modelo de gobernanza interactiva es una herramienta analítica que permite descifrar la implementación de las políticas social desde una mira amplia y compleja, considerando las interacciones que suceden en el campo entre los distintos actores. Pero a la vez, entiende dichas interacciones como determinada y determinante de las instituciones en las que se generan dichas interacciones.

Es decir el resultado –positivo o negativo- de la implementación de una política pública, en palabras del modelo “los niveles de gobernanza resultante”, no solo son producto de las relaciones establecidas entre actores e instituciones, sino que también del contexto, del marco institucional en el que se engloban (Kooiman, 2005).

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2007) El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, Revista Reforma y Democracia (39), pp. 1-15.
- Aguilera Klink, F. (2009) Una nota sobre la nobel de economía Elinor Ostrom. Revista de Economía Crítica, (8) ISSN: 2013-5254.
- Carabiernos de Chile (2007) 24 Horas, Programa de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/politicas/24horas.pdf>. [Acceso 29 de mayo de 2016].
- Carrasco, I. (2012) La Nueva Economía Institucional. Nuevas Corrientes de Pensamiento Económico (865), pp. 43-52.
- Casado, F. (2007) Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. Madrid: Fundación Carolina.
- Chile, Ministerio de Justicia (2005) Ley 20.032: sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del sename, y su régimen de subvención, julio 2005.
- Chile, Ministerio de Planificación (2009) Ley 20.379: crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia "chile crece contigo", septiembre 2009.
- Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2014) Decreto 21: Crea al Consejo Nacional de la Infancia, agosto 2014.
- Consejo de la Infancia (2015) Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2015-2025. Chile. Disponible en: <  
<http://www.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/POLITICA-21-3-2016-web.pdf>> [Acceso 29 de mayo de 2016].
- Cortázar, J.C (2006) Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Serie de Documentos de Trabajo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (I-55), pp1—44.
- Cunill-Grau, N. (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y Política Pública 23 (1) Primer semestre, pp. 5-46.

- Devlin, R. & Moguillansky, G. (2009) Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. CEPAL (97), pp. 97-116.
- Fleury, S. (2002) Políticas sociales y ciudadanía, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Fundación Paz Ciudadana (2012) Estudio Programas Prevención, niños, niñas y adolescentes en la comuna de Peñalolén. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Gobierno de Chile (2014) Decreto 21/14 sobre la creación del Consejo Nacional de Infancia.
- Hernández R., Fernández C., & Baptista P. (2006) Metodología de la investigación. México: Mc Grawhill.
- Instituto Nacional de Estadística (1998) Anuario Estadístico de Justicia 1998. Disponible en: <[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].
- Instituto Nacional de Estadística (1999) Anuario Estadístico de Justicia 1999. Disponible en: <[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].
- Instituto Nacional de Estadística (2000) Anuario Estadístico de Justicia 2000. Disponible en: <[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].
- Instituto Nacional de Estadística (2001) Anuario Estadístico de Justicia 2001. Disponible en: <[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].
- Instituto Nacional de Estadística (2002) Anuario Estadístico de Justicia 2002. Disponible en: <[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].
- Instituto Nacional de Estadística (2003) Anuario Estadístico de Justicia 2003. Disponible en:

<[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].

Instituto Nacional de Estadística (2004) Anuario Estadístico de Justicia 2004. Disponible en:

<[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].

Instituto Nacional de Estadística (2005) Anuario Estadístico de Justicia 2005. Disponible en:

<[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].

Instituto Nacional de Estadística (2006) Anuario Estadístico de Justicia 2006. Disponible en:

<[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].

Instituto Nacional de Estadística (2007) Anuario Estadístico de Justicia 2007. Disponible en:

<[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].

Instituto Nacional de Estadística (2008) Anuario Estadístico de Justicia 2008. Disponible en:

<[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/justicia/justicia.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/justicia/justicia.php)>. [Acceso 29 de mayo de 2016].

Kooiman, J (1993) Governing as Governance. Londres: Sage Publications.

\_\_\_\_\_ (1994) Modern Governance. Londres: Sage Publications.

\_\_\_\_\_ (2004) Gobernar en Gobernanza. Instituciones y Desarrollo (16), pp.171-194.

\_\_\_\_\_ (2008a) Exploring the Concept of Governability. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, pp. 171-190.

\_\_\_\_\_ (2008b) Assessing governability in capture fisheries, aquaculture and coastal zones. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), (7) 1-20.

Launay, C. (2005) La Gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. Controversia /185), pp. 92-105.

Ministerio de Desarrollo Social (2016) Informe de Descripción de Programas Sociales: Programa de Atención Integral Familiar – 24 Horas. Disponible en: <  
[http://www.programassociales.cl/pdf/2016/PRG2016\\_3\\_59404\\_2.pdf](http://www.programassociales.cl/pdf/2016/PRG2016_3_59404_2.pdf)>  
. [Acceso 29 de mayo de 2016].

\_\_\_\_\_ (2016b) Informe de Descripción de Programas Sociales: Programa Vida Nueva – 24 Horas. Disponible en: <  
[http://www.programassociales.cl/pdf/2016/PRG2016\\_3\\_56401\\_2.pdf](http://www.programassociales.cl/pdf/2016/PRG2016_3_56401_2.pdf)>  
. [Acceso 29 de mayo de 2016].

Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo, (11). Chile: Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.

Ostrom, E. (2000). Diseños complejos para manejos complejos. Gaceta Ecológica, (54), pp. 43-58.

\_\_\_\_\_ (2010). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. Disponible en: <  
[http://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA\\_N2\\_01.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/pdf/publicaciones/DA_N2_01.pdf)>  
[Acceso 14 de julio de 2016].

\_\_\_\_\_. (2011) El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: FCE, UNAM, IIS.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica.

Pûlzl, H. & Treib, O. (2007) Implementing Public Policy. En G. M. Frank Fischer (Ed.), Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, pp. 89-108. Boca Raton: Taylor and Francis Group.

Ravanal, V.M (2010) Informe Final: Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes atendidos por los centros residenciales de SENAME. Santiago: UNICEF. Disponible en:  
[http://www.sename.cl/wsename/otros/INFORME%20FINAL\\_SENAME\\_UNICEF.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/INFORME%20FINAL_SENAME_UNICEF.pdf) > [Acceso 21 de septiembre de 2016].

Servicio Nacional de Menores (2010) Programa Vida Nueva 2010. Santiago: LOM Editores.

Servicio Nacional de Menores (2013) Sistematización Programa Vida Nueva: diseñando, aprendiendo, y reconstruyendo desde el quehacer. Santiago: LOM Editores.

\_\_\_\_\_ (2015) Minuta ¿Qué es el Programa 24 Horas?. Disponible en: [http://www.sename.cl/wsename/otros/Programa\\_24%20Horas\\_2015.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/Programa_24%20Horas_2015.pdf). [Acceso 29 de mayo de 2016].

\_\_\_\_\_ (2016a) Cuenta Pública 2015 [Internet] Disponible en: <<http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=628>> [Acceso 29 de mayo de 2016].

\_\_\_\_\_ (2016b) Servicio Nacional de Menores [Internet] Disponible en: <<http://www.sename.cl/wsename/index.php>> [Acceso 29 de mayo de 2016].

Subirats J. et al. (2008) Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona. Book Print Digital.

Subsecretaria de Prevención del Delito (2016) Minuta Programa 24 Horas. Disponible en: <http://www.kmcero.cl/uploads/documents/MINUTA-PROGRAMA-24-HORAS-19042016-1.pdf> [Acceso 29 de mayo de 2016].

Strauss A. & Corbin J. (2002) Bases de la Investigación Cualitativa. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.

Taylor S.J & Bogdan R. (1984) Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. Buenos Aires: Ed. Paidós Básica.

Torres, A. & Bedregal, P. (2013) Chile Crece Contigo: el desafío de crear políticas públicas intersectoriales. Instituto de políticas Públicas UDP (19) Septiembre, pp. 1-8.

## IX. ANEXOS

### 9.1 Muestra aplicación entrevistas

Nivel		Programa	Comuna 1	Comuna 2
Implementación	<b>Comunal</b>	Oficina de Protección de Derechos de la Infancia (OPD)	2	2
		Programa de Intervención Integral Especializada (PIE)	3 (+ 1 grupo focal)	2
		Programa de Prevención Focalizada (PPF)	3	2
		Programa de Terapia Multisistémica (MST)	2	0
	<b>Regional</b>	Organismo ejecutor	1	0
Diseño	<b>Nacional</b>	Formuladores y gestores actuales	4	
		<b>TOTAL ENTREVISTAS</b>	<b>21 + 1 grupo focal</b>	

Fuente: elaboración propia

## 9.2 Plan de análisis

Objetivo	Dimensión	Variables	Sub-variables	Elementos a identificar
Describir y analizar el <i>sistema a gobernar</i> en la implementación del Programa 24 Horas.	Caracterizar y describir al <b>sistema a gobernar</b>	<b>Diversidad</b>		Identificar qué actores componen el sistema y en qué grado se diferencian sus objetivos, intenciones y poderes.
		<b>Complejidad</b>		Identificar la arquitectura de las relaciones entre las partes del sistema. Relaciones positivas, negativas o neutras. Cantidad de interacciones, grado de, multiplicidad.
		<b>Dinamismo</b>		Identificar las tensiones al interior y entre sistemas, por lo que es necesario identificar sus problemas, oportunidades y regularidades en los procesos. Flujos y sus continuidades. Funciones del flujo.
Describir y analizar las <i>interacciones de gobernanza</i> entre los <i>sistemas a gobernar</i> y <i>de gobierno</i> , en el marco de la implementación del Programa 24 Horas.	Caracterizar y describir las <b>Interacciones de gobernanza</b>	<b>Proceso</b>		Identificar interacción intencional de los actores. Flujos de información. Efectos de las interacciones.
Describir y analizar el <i>sistema de gobierno</i> en la implementación del Programa 24 Horas.	Caracterizar y describir al <b>Sistema de gobierno</b>	<b>Elementos</b>	<b>Imágenes</b>	Identificar las ideas de cómo y porqué gobernar (visiones, conocimientos, hechos). Objetivos.
			<b>Instrumentos</b>	Identificar los artefactos usados para la instalación de las imágenes.
			<b>Acciones</b>	Identificar las acciones mediante las cuales se usan los instrumentos.

### 9.3 Fichas MIDESO programas

A continuación se presenta a modo de resumen los principales elementos de cada Programa (Ministerio de Desarrollo Social, 2016a, 2016b):

<b>Programa</b>	<b>Vida Nueva – 24 Horas</b>	<b>Programa de Atención Integral Familiar – 24 Horas</b>
<i>Institución de dependencia</i>	Ministerio de Justicia, SENAME	Ministerio del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito
<i>Ley de Presupuesto 2016</i>	\$5.575 millones	\$5.217 millones
<i>Población objetivo 2016</i>	4.007 personas  Niños/as y adolescentes que ingresan a las listas del PSI 24 Horas, clasificados por Carabineros de Chile como vulnerados en sus derechos, inimputables o infractores de ley, que residan en las comunas priorizadas por el Programa 24 Horas de Sename y que no están vigentes en la oferta de Protección de Sename.	8.500 familias  Familias de niños y adolescentes que viven en comunas de más de 50.000 habitantes priorizadas por sus altos índices de riesgo socio delictual.
<i>Propósito</i>	Superar situaciones de vulneración y/o la interrupción de conductas transgresoras en niños(as) y adolescentes derivados del Programa de Seguridad Integrada 24 Horas de Carabineros de Chile, en las comunas donde se implementa el Programa 24 Horas de SENAME.	Reducir el ingreso o reingreso por comisión de delitos a unidades policiales, de niños, niñas y adolescentes que presenten factores de riesgo socio delictual, por medio de una intervención familiar, integral y coordinada.
<i>Componentes</i>	1. Mesa de Gestión de Casos y Asesoría Técnica 2. Atención especializada a NNA en	1. Detección Temprana 2. Intervención Familiar de Alta Intensidad (Modelo de Terapia Multisistémica)

	<p>prevención focalizada (PPF, mediana complejidad)</p> <p>3. Atención especializada para el diagnóstico, derivación y seguimiento de NNA al PSI 24 Horas (OPD)</p> <p>4. Programas de Atención Especializada a NNA en Reinserción Educativa (PDE)</p> <p>5. Programas de Atención Especializada a niños, niñas y adolescentes en tratamiento del Consumo problemático Drogas (PDC).</p> <p>6. Programas de Atención Especializada a NNA en graves vulneraciones de derechos y trasgresiones de norma (PIE, alta complejidad)</p>	3. Parentalidad positiva
<i>Beneficiarios</i>	<p><b>2014:</b> 3.797</p> <p><b>2015:</b> 3.936</p> <p><b>2016:</b> 4.007 (estimada)</p>	<p><b>2014:</b> n/a</p> <p><b>2015:</b> 7.747</p> <p><b>2016:</b> 8.500 (estimada)</p>

#### 9.4 Comunas focalizadas

<i>Programa</i>	<b>Antiguas</b>	<b>Nuevas</b>
<i>Vida Nueva - 24 Horas</i>	La Pintana, La Granja, Lo Espejo, La Florida, Recoleta, Peñalolén, Puente Alto, Pudahuel.	Arica, Alto Hospicio, Antofagasta, Calama, Coquimbo, Valparaíso y Los Ángeles.
<i>Programa de Atención Integral Familiar - 24 Horas</i>	La Pintana, La Granja, Lo Espejo, La Florida, Recoleta, Peñalolén, Puente Alto, Pudahuel, Valparaíso, San Bernardo, Los Ángeles, Temuco, Puerto Montt, Maipú, Cerro Navia, El Bosque, Quilicura, San Joaquín, Arica, Antofagasta, Calama, Coquimbo, Rancagua, Talca, Viña del Mar.	Alto Hospicio, Iquique, Renca, Conchalí, San Ramón, Copiapó, Lo Prado, Lampa, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda, Macul (algunas se incorporarán durante el segundo semestre).

## 9.5 Presupuesto por comuna, programa y año

Región	Comuna	Modalidad	Periodo ingreso	Plazas totales	Plazas 24 Horas	Porcentaje de plazas 24 Horas	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016
13	La Florida	OPD	2010-2014	7316	2816	38%	44.085.962	45.414.285	47.424.720	48.142.732	49.578.757	51.876.397	54.138.136
13	La Florida	PPF	2010-2014	104	24	23%	15.914.880	16.394.400	17.120.160	17.379.360	17.897.760	18.727.200	19.543.680
13	La Florida	PDC	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Florida	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Florida	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Florida	PDE	2010-2014	40	40	100%	54.817.920	56.469.600	58.969.440	59.862.240	61.647.840	64.504.800	67.317.120
13	La Granja	OPD	2010-2014	6116	1316	22%	16.095.838	16.580.810	17.314.823	17.576.970	18.101.264	18.940.135	19.765.899
13	La Granja	PDC	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Granja	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Granja	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Granja	PIB	2010-2014	80	80	100%	53.049.600	54.648.000	57.067.200	57.931.200	59.659.200	62.424.000	65.145.600
13	La Granja	PDE	2010-2014	40	40	100%	54.817.920	56.469.600	58.969.440	59.862.240	61.647.840	64.504.800	67.317.120
13	La Pintana	OPD	2010-2014	7916	2816	36%	34.442.158	35.479.910	37.050.563	37.611.510	38.733.404	40.528.435	42.295.419
13	La Pintana	PDC	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Pintana	PDE	2010-2014	55	55	100%	75.374.640	77.645.700	81.082.980	82.310.580	84.765.780	88.694.100	92.561.040
13	La Pintana	PPF	2010-2014	104	24	23%	15.914.880	16.394.400	17.120.160	17.379.360	17.897.760	18.727.200	19.543.680
13	La Pintana	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Pintana	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	La Pintana	PIE	2010-2014	65	65	100%	89.079.120	91.763.100	95.825.340	97.276.140	100.177.740	104.820.300	109.390.320
13	Lo Espejo	OPD	2010-2014	6800	6800	100%	83.169.984	85.675.920	89.468.688	90.823.248	93.532.368	97.866.960	102.133.824
13	Lo Espejo	PDC	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400

13	Lo Espejo	PPF	2010-2014	80	80	100%	53.049.600	54.648.000	57.067.200	57.931.200	59.659.200	62.424.000	65.145.600
13	Lo Espejo	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Lo Espejo	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Lo Espejo	PPF	2010-2014	104	24	23%	15.914.880	16.394.400	17.120.160	17.379.360	17.897.760	18.727.200	19.543.680
13	Lo Espejo	PDE	2010-2014	40	40	100%	54.817.920	56.469.600	58.969.440	59.862.240	61.647.840	64.504.800	67.317.120
13	Peñalolén	OPD	2010-2014	7616	2816	37%	34.442.158	35.479.910	37.050.563	37.611.510	38.733.404	40.528.435	42.295.419
13	Peñalolén	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Peñalolén	PIE	2010-2014	65	65	100%	89.079.120	91.763.100	95.825.340	97.276.140	100.177.740	104.820.300	109.390.320
13	Peñalolén	PDC	2010-2014	65	65	100%	89.079.120	91.763.100	95.825.340	97.276.140	100.177.740	104.820.300	109.390.320
13	Peñalolén	PDE	2010-2014	55	55	100%	75.374.640	77.645.700	81.082.980	82.310.580	84.765.780	88.694.100	92.561.040
13	Peñalolén	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Peñalolén	PPF	2010-2014	104	24	23%	15.914.880	16.394.400	17.120.160	17.379.360	17.897.760	18.727.200	19.543.680
13	Pudahuel	OPD	2010-2014	7616	2816	37%	34.442.158	35.479.910	37.050.563	37.611.510	38.733.404	40.528.435	42.295.419
13	Pudahuel	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Pudahuel	PDE	2010-2014	40	40	100%	54.817.920	56.469.600	58.969.440	59.862.240	61.647.840	64.504.800	67.317.120
13	Pudahuel	PPF	2010-2014	104	24	23%	15.914.880	16.394.400	17.120.160	17.379.360	17.897.760	18.727.200	19.543.680
13	Pudahuel	PDC	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Pudahuel	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Puente Alto	OPD	2010-2014	7916	2816	36%	34.442.158	35.479.910	37.050.563	37.611.510	38.733.404	40.528.435	42.295.419
13	Puente Alto	PPF	2010-2014	80	43	54%	28.514.160	29.373.300	30.673.620	31.138.020	32.066.820	33.552.900	35.015.760
13	Puente Alto	PPF	2010-2014	80	43	54%	28.514.160	29.373.300	30.673.620	31.138.020	32.066.820	33.552.900	35.015.760
13	Puente Alto	PPF	2010-2014	110	43	39%	28.514.160	29.373.300	30.673.620	31.138.020	32.066.820	33.552.900	35.015.760
13	Puente Alto	PPF	2010-2014	110	43	39%	28.514.160	29.373.300	30.673.620	31.138.020	32.066.820	33.552.900	35.015.760
13	Puente Alto	PIE	2010-2014	65	65	100%	89.079.120	91.763.100	95.825.340	97.276.140	100.177.740	104.820.300	109.390.320
13	Puente Alto	PDE	2010-2014	55	55	100%	75.374.640	77.645.700	81.082.980	82.310.580	84.765.780	88.694.100	92.561.040
13	Puente Alto	PDC	2010-2014	65	65	100%	89.079.120	91.763.100	95.825.340	97.276.140	100.177.740	104.820.300	109.390.320

13	Puente Alto	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Puente Alto	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Puente Alto	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Recoleta	OPD	2010-2014	7616	2816	37%	34.442.158	35.479.910	37.050.563	37.611.510	38.733.404	40.528.435	42.295.419
13	Recoleta	PPF	2010-2014	80	80	100%	53.049.600	54.648.000	57.067.200	57.931.200	59.659.200	62.424.000	65.145.600
13	Recoleta	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Recoleta	PDE	2010-2014	40	40	100%	54.817.920	56.469.600	58.969.440	59.862.240	61.647.840	64.504.800	67.317.120
13	Recoleta	PIE	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
13	Recoleta	PDC	2010-2014	50	50	100%	68.522.400	70.587.000	73.711.800	74.827.800	77.059.800	80.631.000	84.146.400
15	Arica	OPD	2015	6500	1500	23%	-	-	-	-	-	27.633.024	28.837.786
15	Arica	PPF	2015	100	100	100%	-	-	-	-	-	99.878.400	104.232.960
15	Arica	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	103.207.680	107.707.392
15	Arica	PDE	2015	40	40	100%	-	-	-	-	-	82.566.144	86.165.914
15	Arica	PDC	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	103.207.680	107.707.392
1	Alto Hospicio	OPD	2015	5000	1500	30%	-	-	-	-	-	27.633.024	28.837.786
1	Alto Hospicio	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	103.207.680	107.707.392
1	Alto Hospicio	PDC	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	103.207.680	107.707.392
1	Alto Hospicio	PDE	2015	40	40	100%	-	-	-	-	-	82.566.144	86.165.914
1	Alto Hospicio	PPF	2015	100	100	100%	-	-	-	-	-	99.878.400	104.232.960
2	Antofagasta	PIE	2015	56	24	43%	-	-	-	-	-	49.539.686	51.699.548
2	Antofagasta	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	103.207.680	107.707.392
2	Antofagasta	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	103.207.680	107.707.392
2	Antofagasta	PPF	2015	80	80	100%	-	-	-	-	-	79.902.720	83.386.368
2	Antofagasta	PPF	2015	132	52	39%	-	-	-	-	-	51.936.768	54.201.139
2	Antofagasta	PPF	2015	106	24	23%	-	-	-	-	-	23.970.816	25.015.910
2	Antofagasta	PDC	2015	52	52	100%	-	-	-	-	-	107.335.987	112.015.688

2	Antofagasta	PDE	2015	52	52	100%	-	-	-	-	-	107.335.987	112.015.688
4	Coquimbo	OPD	2015	5700	1500	26%	-	-	-	-	-	24.610.662	25.683.653
4	Coquimbo	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	91.919.340	95.926.896
4	Coquimbo	PDC	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	91.919.340	95.926.896
4	Coquimbo	PPF	2015	80	80	100%	-	-	-	-	-	71.163.360	74.265.984
4	Coquimbo	PDE	2015	40	40	100%	-	-	-	-	-	73.535.472	76.741.517
5	Valparaíso	OPD	2015	7014	1500	21%	-	-	-	-	-	21.588.300	22.529.520
5	Valparaíso	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
5	Valparaíso	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
5	Valparaíso	PDC	2015	60	60	100%	-	-	-	-	-	96.757.200	100.975.680
5	Valparaíso	PDE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
5	Valparaíso	PPF	2015	114	24	21%	-	-	-	-	-	18.727.200	19.543.680
5	Valparaíso	PPF	2015	124	24	19%	-	-	-	-	-	18.727.200	19.543.680
5	Valparaíso	PPF	2015	107	24	22%	-	-	-	-	-	18.727.200	19.543.680
8	Los Ángeles	OPD	2015	5700	1500	26%	-	-	-	-	-	24.610.662	25.683.653
8	Los Ángeles	PPF	2015	104	24	23%	-	-	-	-	-	21.349.008	22.279.795
8	Los Ángeles	PDC	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	91.919.340	95.926.896
8	Los Ángeles	PDE	2015	40	40	100%	-	-	-	-	-	73.535.472	76.741.517
8	Los Ángeles	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	91.919.340	95.926.896
8	Los Ángeles	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	91.919.340	95.926.896
13	El Bosque	OPD	2015	4800	2000	42%	-	-	-	-	-	28.784.400	30.039.360
13	El Bosque	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	El Bosque	PDE	2015	40	40	100%	-	-	-	-	-	64.504.800	67.317.120
13	El Bosque	PDC	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	El Bosque	PPF	2015	80	80	100%	-	-	-	-	-	62.424.000	65.145.600
13	San Bernardo	OPD	2015	7100	2000	28%	-	-	-	-	-	28.784.400	30.039.360

13	San Bernardo	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	San Bernardo	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	San Bernardo	PPF	2015	80	80	100%	-	-	-	-	-	62.424.000	65.145.600
13	San Bernardo	PDE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	Quilicura	OPD	2015	1500	1500	100%	-	-	-	-	-	21.588.300	22.529.520
13	Quilicura	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	Quilicura	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	Quilicura	PDE	2015	40	40	100%	-	-	-	-	-	64.504.800	67.317.120
13	Quilicura	PPF	2015	80	80	100%	-	-	-	-	-	62.424.000	65.145.600
13	Maipú	OPD	2015	1500	1500	100%	-	-	-	-	-	21.588.300	22.529.520
13	Maipú	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	Maipú	PIE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	Maipú	PDE	2015	50	50	100%	-	-	-	-	-	80.631.000	84.146.400
13	Maipú	PPF	2015	80	80	100%	-	-	-	-	-	62.424.000	65.145.600
1	Iquique	PPF	2016	80	80	100%	-	-	-	-	-	-	83.386.368
1	Iquique	PIE	2016	60	60	100%	-	-	-	-	-	-	129.248.870
1	Iquique	PDE	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	86.165.914
1	Iquique	PDC	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	86.165.914
2	Calama	PIE	2016	50	50	100%	-	-	-	-	-	-	107.707.392
2	Calama	PPF	2016	80	80	100%	-	-	-	-	-	-	83.386.368
2	Calama	PDE	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	86.165.914
5	Viña del Mar	OPD	2016	6600	1500	23%	-	-	-	-	-	-	22.529.520
5	Viña del Mar	PPF	2016	80	80	100%	-	-	-	-	-	-	65.145.600
5	Viña del Mar	PDE	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	67.317.120
8	Los Ángeles	PPF	2016	100	100	100%	-	-	-	-	-	-	92.832.480
13	San Joaquín	OPD	2016	5000	1500	30%	-	-	-	-	-	-	22.529.520

13	San Joaquín	PPF	2016	80	80	100%	-	-	-	-	-	-	65.145.600
13	San Joaquín	PIE	2016	50	50	100%	-	-	-	-	-	-	84.146.400
13	San Joaquín	PIE	2016	50	50	100%	-	-	-	-	-	-	84.146.400
13	San Joaquín	PDE	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	67.317.120
13	San Joaquín	PDC	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	67.317.120
13	Conchalí	OPD	2016	6800	1500	22%	-	-	-	-	-	-	22.529.520
13	Conchalí	PIE	2016	60	60	100%	-	-	-	-	-	-	100.975.680
13	Conchalí	PDE	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	67.317.120
13	Lo Prado	OPD	2016	4800	1500	31%	-	-	-	-	-	-	22.529.520
13	Lo Prado	PIE	2016	60	60	100%	-	-	-	-	-	-	100.975.680
13	Macul	OPD	2016	4800	1500	31%	-	-	-	-	-	-	22.529.520
13	Macul	PPF	2016	80	80	100%	-	-	-	-	-	-	65.145.600
13	Macul	PIE	2016	60	60	100%	-	-	-	-	-	-	100.975.680
13	Macul	PDE	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	67.317.120
13	San Ramón	PPF	2016	80	80	100%	-	-	-	-	-	-	65.145.600
13	San Ramón	PIE	2016	60	60	100%	-	-	-	-	-	-	100.975.680
13	San Ramón	PDE	2016	40	40	100%	-	-	-	-	-	-	67.317.120
13	Lampa	PPF	2016	80	80	100%	-	-	-	-	-	-	65.145.600
13	Lampa	PIE	2016	60	60	100%	-	-	-	-	-	-	100.975.680