

# **Restricciones para la gestión intersectorial del Sistema de Protección Social en el nivel municipal**

Avance parcial de investigación del Proyecto Fondecyt N° 1120893, (2012-2015), que analiza el modelo de gestión de la intersectorialidad en las políticas públicas tomando como caso de estudio al Sistema intersectorial de Protección Social en Chile. Investigadora responsable Nuria Cunill, Coinvestigadores Margarita Fernández y Marcel Theza.

GT 08: Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social

Autoras :

Margarita Fernández A.

Nuria Cunill Grau

Investigadoras del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas.

Universidad de Los

Lagos

## **Resumen**

La atención social a los más pobres y vulnerables demanda de una gestión integrada de las políticas sociales de protección social. En Chile, las municipalidades son las responsables operativas de dicha gestión. El estudio, de tipo cualitativo, analiza las restricciones para el cumplimiento de este rol y sus efectos en la eficacia de las redes locales. Sus resultados sugieren debatir el tipo de institucionalidad que puede hacer efectiva la integralidad de la protección social abriendo diversas opciones que ponen en el centro la cuestión de la descentralización y el modelo de Estado que se requiere para que la protección no sea una retórica, debate que no se ha realizado en el país.

**Palabras Claves:** Protección Social, Intersectorialidad, Gestión local

## **I.-Introducción**

Las políticas de protección social basadas en un enfoque de derechos imponen el desafío de respuestas integrales en las políticas sociales públicas y por ende, de una gestión intersectorial. (Barrientos, 2010; Cropper et al, 2010, Cunill, 2005). Con la creación de Chile Solidario en el 2000 (atención a extrema pobreza) y del subsistema Chile Crece Contigo (atención al desarrollo de la infancia menor de 4 años) en el 2006, el Sistema Intersectorial de Protección Social (SIPS), creado ese mismo año, se relevó formalmente la necesidad de la acción colaborativa entre distintos sectores gubernamentales para una gestión integral capaz de responder a problemas sociales complejos.

El SIPS se fundamentó como un modelo de gestión para avanzar en la integralidad de la protección articulando la oferta pública para actuar sincrónicamente sobre destinatarios identificados, superar duplicidades, vacíos de cobertura y déficits de focalización. El diseño privilegió el presupuesto como principal articulador de las acciones. En Chile Solidario, asignando fondos específicos a los ministerios involucrados sujetos a los criterios y directrices de focalización del actual Ministerio de Desarrollo Social (Ex Ministerio de Planificación). En Chile Crece Contigo, mediante concentración del presupuesto en el Ministerio de Desarrollo Social y convenios de prestación de servicios entre este último y los otros Ministerios.

Ambos subsistemas asignaron roles operativos fundamentales a las municipalidades y a salud y educación (principalmente preescolar) en los territorios: identificar y establecer el contacto con la población destinataria, crear dispositivos y equipos locales para apoyo biopsicosocial, prestaciones

protocolizadas a familias y niños, identificar brechas sociales, articular redes colaborativas entre servicios y procesos de derivación y contraderivación para prestaciones oportunas, secuenciales y sincrónicas, propendiendo a la integralidad.

Diversos estudios que dan cuenta de los escollos de la administración pública para implementar una lógica de acción de esta naturaleza (Cunill, 2012, Repetto, 2010; Cunill 2005, Mideplan, 2006 Molina, 2003), contribuyen a levantar preguntas sobre el rol municipal y la gestión de redes protección social, particularmente en el contexto de la centralización de decisiones y recursos y de la heterogeneidad de municipios y territorios: ¿qué condiciones y restricciones encuentran estas para hacerse cargo de dichas funciones? ¿Qué implica ello para las políticas de protección social?.

El estudio, de carácter cualitativo, analiza documentos oficiales y el discurso de 19 entrevistas en profundidad a participantes, participantes institucionales y expertos,<sup>1</sup> estableciendo algunas condiciones y restricciones que afectan el desempeño municipal en el desarrollo de redes locales de protección, aportando pistas sobre adecuaciones administrativas y de gestión para favorecer su desarrollo.

## 2. Valoración del rol municipal en la protección.

Chile Solidario creó en las municipalidades las Unidades de Apoyo Familiar, responsables del apoyo psicosocial a las familias y de la gestión concertada de la oferta pública para satisfacer sus necesidades, incorporando personal y recursos financiados por FOSIS<sup>2</sup> y las municipalidades. Chile Crece Contigo, en cambio, definió como puerta de entrada al sistema de salud local, dotando de financiamiento adicional al municipio, a salud y a jardines infantiles para contrataciones de personal y fortalecer programas de atención a la infancia y propuso una red comunal de instituciones proveedoras de servicios, coordinadas por la municipalidad. Sus funciones se asociaron a la construcción de visiones comunes sobre la infancia, planificación, articulaciones internivel con los servicios del Estado y, modificar la forma de gestionar la política social hacia la infancia en el territorio. La red local básica integrada por educación, salud y coordinada por el Municipio, podía a su vez ampliarse a otros servicios pertinentes a las necesidades observadas. A la par se dotó a los municipios de instrumentos de focalización (la Ficha de Protección Social) y de una plataforma informática para el registro, derivación y monitoreo de la información (Sistema de Información Social).

Estos roles, se fundamentaron en las tendencias descentralizadoras que posicionan a las municipalidades como el principal ente administrador de parte importante de la oferta pública – principalmente de educación y salud y en sus ventajas para desarrollar vínculos cara a cara con las familias, la comunidad y las instituciones locales, identificar territorios vulnerables y nuevas problemáticas sociales. Sin embargo, los entrevistados señalan el carácter más bien declarativo de estas fundamentaciones, tanto por las limitaciones que impone una gestión altamente centralizada, cómo por la desconfianza que manifiestan las instituciones centrales en estas instituciones (PP1, EE1). Su primacía reafirma la necesidad de mantener el control centralizado de los programas sociales públicos pauteando y normando el conjunto de las acciones que son delegadas al nivel local (PP1, PP2, PP4, PP6):

*[...] Dentro del mundo público el nivel local es súper, o sea se le carga de toda la responsabilidad de la ejecución pero al mismo tiempo hay un juicio súper negativo de su desempeño [...]. En la lógica institucional siempre está la idea de que los más malos los mandas al municipio o los mandas a las*

<sup>1</sup> Participantes (P): agentes que participaron del diseño y la gestión hasta el 2010; Participantes Institucionales (PI): gestores actuales del sistema en instituciones involucradas; Expertos: profesionales que han participado de diversos estudios y evaluaciones de los subsistemas del SIPS

<sup>2</sup> Fondo de Solidaridad e Inversión Social

*regiones, o sea en el ministerio los funcionarios malos los derivan a los Serplac, entonces hay un tema ahí con el peso político (PP2).*

Si bien se reconoce la heterogeneidad del desempeño local y la existencia de buenos gobiernos locales (pocos), la desconfianza es retroalimentada por la percepción de crisis de gestión de servicios claves como salud y educación, los problemas financieros, y los dilemas asociados a la heterogeneidad política de sus autoridades, las prácticas clientelares y hechos de corrupción. También por la fragmentación del Estado ya que la autonomía administrativa de las municipalidades pondría en riesgo el sentido y la continuidad de las políticas diseñadas en el país (PP4).

Otros entrevistados, (EE1, EE2, PP8 y PP10) - de raigambre municipalista-, aluden a que la crisis de las funciones que les han sido traspasadas, es responsabilidad del Estado, toda vez, que no construye una base local efectiva para la gestión de las políticas públicas desconcentradas. (EE1, EE2 y PP8), enfatizando la necesidad de la descentralización. Otro grupo (PP1, PP3 y PP10 y EE3) pone el énfasis en que los logros alcanzados por diferentes experiencias de gestión local del SIPS han contado, como factor clave, con el soporte técnico activo de los niveles centrales, lo cual demanda la necesidad de su fortalecimiento.

Se destaca, (PPI2 y PP4) que el insuficiente peso político de los municipios frente a los otros niveles del Estado limita la visibilidad de sus roles, dilemas y aciertos, lo que influye en que “*el problema local no exista*” y por tanto, en la ausencia o debilidad de articulación de la planificación con el nivel local o de mayor fluidez en las comunicaciones. Además, la rigidez de las definiciones centrales impide la flexibilización de criterios y la integración de propuestas que emergen desde estos espacios. Ello es reafirmado por participantes y expertos que relevan en general que las municipalidades y las instituciones locales tienen muy poca capacidad de cambiar las agendas establecidas centralmente, modificar los presupuestos o de replantear aspectos estructurales de los programas (PP1, PP8, EE1 y EE3).

### **3. Los pilares de la intersectorialidad a nivel local: Sistemas de Información y Redes Locales**

Los pilares que potenciarían la integralidad de las acciones del sistema de protección social, serían por un lado los sistemas de información social que se instalan en las municipalidades desde Mideplan, y por otra, las redes locales.

#### **a) Respetto de los sistemas de información**

En el período analizado, se instalaron en las municipalidades la plataformas informáticas de registro, derivación y monitoreo de la vulnerabilidad social y de los servicios prestados. Sin embargo, los participantes coinciden en la subutilización local de esta plataforma, dadas las restricciones de recursos humanos y los límites de interoperabilidad del sistema, lo cual produce una deficiente transferencia de información. Si bien, el 2010-2011, se hicieron importantes inversiones en el desarrollo de los sistemas de información (Mideplan, 2011), su diseño reafirmó el carácter vertical y centralizado de la gestión de la información. La funcionalidad del SIIS, es altamente valorada por participantes institucionales del nivel central por la información que proporciona sobre la situación social de los beneficiarios, localización, prestaciones y brechas existentes y su capacidad de retroalimentar decisiones sectoriales. Pero, según los entrevistados, por un lado, esta no potencia la función intersectorial y por otra, esta información no sólo no se devuelve a las comunas, sino que restringe el tipo de datos que las municipalidades pueden observar en el sistema sobre la situación de sus territorios.

## b. Las Redes Locales

Los participantes se refieren a las redes del subsistema ChCC, ya que éstas constituyen parte de su modelo de gestión. Señalan que desde el nivel central, se instaló una unidad de gestión territorial, localizada en Mideplan, como la “encargada” del diseño de herramientas de apoyo y soporte técnico a las regiones para la estructuración de redes locales. Quienes han participado de esta función, se plantean críticamente sobre las condiciones de esta acción, su legitimidad y sustentabilidad en la institucionalidad pública actual.

Para estos actores la gestión de redes “*es una práctica de buenas conversaciones*” (PP3), que contribuyen a generar identidad, discursos y lenguajes comunes. Su producción supone espacios de encuentro, procedimientos, acompañamiento, metodologías, liderazgo y poder de convencimiento. Una función que no es bien valorada por la tecnocracia pública y no es política ni presupuestariamente viable en tanto carece de procedimientos estandarizados, indicadores de logros y modelos de gestión, lo cual obliga a disfrazarla dentro de las actuales estructuras institucionales: “*nos haría mirar como feo decir que vamos a generar un departamento de gestión de redes -¿y a qué se dedican a estos?- no, éstos se dedican a hacer como acompañamiento de conversaciones, son todos buenos para conversar*”. (PP3).

En cuanto al funcionamiento de las redes locales, un estudio previo (Mideplan, 2010) arrojó “*un panorama de dulce y agraz*” (PP1) mostrando resultados heterogéneos que dependen del tamaño, recursos y la tradición de las municipalidades y de las orgánicas de las que estas se dotaron para asumir la protección social (PP1, PP3, PP8).

En CHCC, funciona la red básica que incorpora a la municipalidad, jardines infantiles y centros de salud local. El sector educación en general o no es convocado o no se integra porque el subsistema no incorpora a los niños en edad escolar, “*entran al pre kínder y allí se acaba*” (PP1 y PP2), dado que no existe una continuidad en la protección de la infancia mayor. Sin embargo, hay aspectos que habrían logrado mayor consolidación como asentar el discurso sobre la protección a la infancia, objetivo central del CHCC e idear la implementación de servicios diferenciales de apoyo al desarrollo infantil (salas de estimulación, ludotecas).

El trabajo en red, sin embargo, adolece de mayores problemas ya que las prácticas han sido fundamentalmente autodidactas, y han desarrollado aprendizajes a partir del ensayo y error: “*no siempre se sabe cómo hacer, generar los flujos de derivación, compartir y procesar información, establecer acuerdos, formular protocolos, etc.*” (PP1). Respecto de ello, algunos participantes destacan el déficit de indicadores para medir el funcionamiento de las redes locales y relevan la necesidad de desarrollar herramientas blandas y un entrenamiento que atienda a los procesos de trabajo compartido, liderazgo, habilidades de comunicación, horizontalidad, como aspectos claves para el trabajo intersectorial.

Ello se ve limitado por las situación recurrente de rotación de los equipos locales y las dificultades de integrar nuevos miembros: “*no existían mecanismos preestablecidos para hacer inducción y capacitar a los nuevos miembros, ponerlos en sintonía e involucrarlos en el quehacer*” (EE3), lo que redundaba en que los esfuerzos y los avances se vayan perdiendo.

Por otro lado, se señala que el funcionamiento depende del respaldo político local, la orientación política de la autoridad municipal, los recursos humanos y las características y figura que ejerce el liderazgo en la coordinación.

Como restricciones, destaca la tendencia a que las instituciones cuyas autoridades tiene orientaciones políticas diferentes no trabajen en forma conjunta, así como algunos “*feudos municipales*” que rechazan los programas que provienen del nivel central porque no comparten políticamente las orientaciones de gobierno (PP1, PP8 y EE1), lo que implicaría por un lado, un debilitamiento de la protección a poblaciones vulnerables de algunos territorios y por otro, la dificultad de la labor de

coordinación. Si la red no está situada claramente en una línea de prioridad de la autoridad local, las personas que ejercen el papel tienen recargo de funciones y carecen de tiempos para tal función. El funcionamiento de las redes, en tanto pilar de la intersectorialidad, terminaría así, dependiendo de las visiones y de la convicción de autoridades cambiantes, a pesar de que existe una normatividad legal, como la establecida en el SIPS.

Para algunos de los expertos este tipo de problemática se relaciona con las dificultades de la alcaldización municipal y la heterogeneidad en capacidades técnicas, presupuestarias y en su eficacia, con equipos renuentes a cambiar el modelo de gestión y al déficit de un trabajo más especializado, como ocurre en municipios grandes, por ejemplo. También con la visión clientelar predominante en los municipios y con la inexistencia de redes ampliadas que integren a la ciudadanía. La ampliación de las redes se vería favorecida cuando participan personas que disponen de visiones políticas más críticas sobre la sociedad y que son más abiertas a protagonizar e impulsar cambios, lo cual no ocurre cuando las redes son vistas más como espacios de trabajo técnico o están sometidas, más exclusivamente a los vaivenes del respaldo político. (EE1, EE1 y EE2).

Se reitera así, la fragilidad de los procesos del trabajo comunal en red, tanto por la exposición constante a situaciones de cambio, los bajos salarios, el tipo de contratos del personal, la precariedad de la infraestructura y de los soportes de apoyo, lo que expone la aplicación de la protección a situaciones de riesgo. Hacerse cargo de ello supone definir estrategias de abordaje que integren sistemas de capacitación, metodologías, soporte técnico y difusión, etc. Tanto por economías de escala como para garantizar los fines de las políticas, estas tareas no pueden ser exclusivamente de cargo de los municipios, sino corresponden sobre todo a una inversión del Estado central. (PP1 y PP3)

#### **4. La coordinación de las redes de protección**

Los entrevistados señalan que el perfil del encargado, los roles y recursos de que se dispone para la coordinación de las redes, son factores claves en el funcionamiento de las mismas, en el desempeño de la intersectorialidad, y también uno de los aspectos que presenta diversas restricciones en la gestión local.

El SIPS presenta vacíos en este sentido. Más allá de asignar la coordinación de las redes a las municipalidades, la institucionalidad no ha logrado establecer una figura a cargo de la protección a nivel del municipio (PP8). *“Las figuras experimentadas son tan diversas que no permiten conceptualizar y establecer criterios generales sobre este rol”*. El problema se ha resuelto mediante el nombramiento de una persona por parte de los Alcaldes, pero se plantea que habría sido necesario que los convenios con las municipalidades forzaran las definiciones y perfiles de los recursos humanos a cargo de la coordinación de las redes comunales, ya que al no contar con una estandarización, se condicionó una disparidad de respuestas en los municipios

Surgen al respecto diversas propuestas. Un participante señala la necesidad de que el Estado central defina una suerte de “gestor o administrador de casos” -lo cual apunta a posicionar en cada municipalidad un recursos humano con competencias para articular a los otros, gestionar el acceso a los servicios, la garantía social y a alcanzar la integralidad de soluciones en las familias vulnerables. Otro participante apuesta, más bien, a la creación de una nueva institucionalidad a cargo de la protección localizada en los niveles subnacionales, que sea lo suficientemente poderosa como para garantizar su desarrollo y generar los mecanismos para producir la acción concertada entre instituciones locales. Sostiene.

*[..] El papel de coordinador local es una persona sola, no tenemos un sector de la protección social que sea lo suficientemente poderoso en términos de tener los mecanismos para producir la acción concertada entre los actores locales (PP8).*

Habla aquí de *“un tercer sector – no referido a ONGs- que pueda conectar la oferta”*, ser responsable de los resultados, y que disponga de infraestructura propia y de una estructura de gestión: *“Algunos gérmenes de eso se expresaron en el sistema de protección social, pero no ha sido favorecido ni por la ley, ni los mecanismos de gestión implementados, ni las transferencias monetarias a los ejecutores”* (PP8). Otros participantes afirman en cambio que bajo las actuales condiciones, ello es más factible de crear en el nivel nacional que en el local o regional.

## 5. Límites claves: los temas presupuestarios y los recursos humanos

### a. Factores presupuestarios

El quehacer de las redes locales se financia a través de proyectos postulados al fondo de fortalecimiento municipal, instrumento de carácter concursable. Su objetivo es contribuir al mejoramiento de la gestión, al desarrollo de prestaciones diferenciadas, al funcionamiento de las redes locales, y a la incorporación de recursos humanos de apoyo. Su carácter concursable y no de transferencia implica sin embargo una base precaria para el cumplimiento de este tipo de responsabilidades.

Los participantes, en general son críticos de estas definiciones que provienen de Hacienda y Contraloría. Según agentes del área de presupuesto, ello se fundamenta en que, más allá de las prestaciones protocolizadas que operan mediante convenios de transferencia, lo exiguo de los presupuestos hace inviable traspasar recursos al conjunto de municipalidades del país para la gestión de redes. Además, reafirman que el principio de la concursabilidad, asegura asignaciones transparentes y garantiza el derecho de acceso a instituciones que tienen autoridades de distintas corrientes políticas, resguardando las normas legales. Obviar la concursabilidad implicaría que el sistema, normativamente, defina prioridades territoriales de intervención. Sin embargo, los programas del sistema de protección social, particularmente ChCC, que es el que dispone del fondo de fortalecimiento municipal, es de carácter universal, lo que en principio, inviabiliza una focalización.

Algunos participantes señalan que la estrategia utilizada para evitar la precarización de las acciones, fue adaptar el mecanismo para que todos los municipios accedieran a los fondos disponibles, apoyando el desarrollo de competencias y la presentación de iniciativas competitivas. Se releva que estos han contribuido a la innovación: *“Ese fondo, efectivamente ha ayudado a la implementación de modalidades no convencionales de educación inicial, modalidades de estimulación que llevan a una educadora a zonas rurales donde no llega, donde no hay jardines infantiles o no usan la sala cuna, o de implementar una modalidad de estimulación para niños que tienen retraso del desarrollo basada en las visitas domiciliarias en zonas rurales. El fondo de apoyo al desarrollo infantil ha posibilitado este tipo de soluciones dado que los dineros basales no son infinitos para poder llegar a estas familias”* (EE1).

Pero expertos señalan que los fondos concursables no pueden ser el sostén del sistema en la protección social ni de su expansión: *“... es absurdo pensar que la gente tiene que concursar para mejorar su calidad de vida, eso es una visión que tiene un trasfondo político también y que desde mi punto de vista no funciona porque sabemos que no todos acceden con la misma facilidad a estos fondos y finalmente los fondos se transforman en que quien los utiliza es también, quien no tiene dificultades para poder concursar”* (EE1).

El fondo, según participantes institucionales, en la gestión actual, se ha incrementado y focalizado tras el objetivo de potenciar aquellas municipalidades con mayor precariedad. De ese modo se ha combinado criterios: *“atender a mejorar las condiciones de base de las instituciones locales más precarias sin quitar el carácter concursable de los recursos”*. ((PPI3).

Otro problema señalado refiere a los dilemas de lo que ha sido un incremento sostenido de los recursos transferidos a municipalidades cuya base de gestión es deficitaria (PP8):” No se han considerado los

*déficits organizativos que limitan la implementación del sistema de protección intersectorial*". Se señala que *"existe una ejecución presupuestaria por debajo del presupuesto disponible (PP3), básicamente por la capacidad de rendición diferenciada y la precariedad de los sistemas de registro"* (PPI3). Ello ha conducido a que las transferencias de recursos se realicen en forma parcelada en el momento actual, lo cual tiene el efecto de frenar la ejecución en algunas municipalidades.

## **b. Recursos Humanos**

La precariedad laboral de los equipos encargados de una de las más importantes iniciativas en política pública de los últimos 30 años es otro factor crítico. Los participantes señalan que si bien el subsistema Chile Solidario traspasa una serie de recursos a través de convenios de transferencia a los municipios para la contratación de profesionales, la mayoría de ellos, se incorpora bajo sistemas de contratación a honorarios y con bajos niveles de protección, lo cual genera una alta rotación. Algunos expertos (EE2) agregan que se generan además un conjunto de complicaciones operativas por las diferencias de empleador. Las UIF en algunos casos son contratadas por los municipios, en otros por el FOSIS, lo que implica jornadas de trabajo y salarios distintos. Las contratadas por los municipios en general son funcionarios municipales, pero sobrecargados con otras funciones. Las contratadas por FOSIS, están más dedicadas al sistema de protección, pero carecen de poder para actuar dentro del municipio. Así, a pesar de que el sistema de protección social es ley, el recurso humano con que se ejecuta es inestable lo cual constituye un *"talón de Aquiles del sistema"* (PP4). La rotación provoca desequilibrios en la gestión de las redes, frena las interacciones, las confianzas, el conocimiento de los casos, la continuidad de las acciones y las proyecciones del sistema. Un Experto expresa:

*"La restricción mayor es que creo que hace falta capacidad en los recursos humanos, profesionalizar la protección social (PP8). Señala que la experiencia muestra que "la diferencia se produce cuando se integran profesionales de alto nivel, equipos multidisciplinarios, más jóvenes, innovadores, con visiones más modernas, transversales y que privilegian las relaciones horizontales - no es sólo la asistente social del pasado" [.....] Nosotros debiéramos haber tenido una implementación basada en un currículum de entrenamiento para un grupo de profesionales que están a nivel local y a nivel intermedio. (PP8).*

Otro experto destaca, que la integración de nuevos perfiles profesionales encuentra resistencias en los equipos más tradicionales: *["no son bien aceptados"..., "lo pasan mal"]*, lo cual también influye en la rotación (EE3). La cultura tradicional es conservadora, por lo cual la integración de recursos humanos con nuevos perfiles, requiere preparar las condiciones al interior de los equipos locales.

## **6. Las percepciones sobre la eficacia de las redes**

En este ámbito, un experto señala que es necesario considerar las condiciones estructurales heterogéneas al momento de medir la eficacia en las soluciones a las familias: *"Las ofertas de programas son, en general acotadas, a veces poco atingentes y en el proceso de aplicación de la política surgen necesidades que no están consideradas en la oferta, además de que la planificación central expresada en los convenios no es abierta ni flexible. Estos son factores muy importante para medir la eficacia de las redes locales"*(EE1). En ese plano, las condiciones, materialidad, la oferta programática disponible supone soluciones ad hoc, lo cual implica identificar las brechas a nivel de país y flexibilizar las respuestas.

Considerando esto, no existen buenos indicadores para medir la eficacia de las redes locales. El sistema cuenta con protocolos, catálogo de prestaciones y monitoreo, pero surge la pregunta: *¿cómo se mide el avance en la situación de riesgo en poblaciones con perfiles diferenciados y localizada en territorios distintos?* (PP1)..

Otros participantes consideran que el impacto del sistema es relativo, dada la multidimensionalidad de los problemas, la interdependencia de las soluciones y la limitada gestión intersectorial. *“Si, salud por ejemplo, tiene buenos resultados, pero las municipalidades o educación no están cumpliendo con su labor, se resiente también la capacidad de salud para desarrollar lo que está obligado a ejecutar.”*. Por otra parte, *“si hay niños que tienen ciertas necesidades, y esas necesidades no están siendo cubiertas por ningún actor o, la misma red comunal no es capaz de identificarlas y no es capaz de gestionarlas entonces, evidentemente el objetivo que se quiere lograr está siendo afectado o impactado por la incapacidad o la debilidad o la deficiencia del trabajo intersectorial”* (PP1).

Además, agregan que no es fácil visibilizar los logros del trabajo en red porque cuando existen prácticas de intersectorialidad en algunos territorios, si bien se puede observar mejores resultados, estos se incorporan como logros sectoriales, invisibilizando las prácticas intersectoriales que coadyuvaron a obtenerlos. Lo único visible son las prácticas de innovación.

A juicio de participantes (PP3), un factor clave de la eficacia de estas - extraído de diversas experiencias exitosas recopiladas-, es el factor identitario en torno al rol de protección. Se señala que donde esta identidad no se generó, tendieron a primar procedimientos administrativos formales de comunicación y de derivaciones de casos entre instituciones (mediante oficios) lo cual en general no generó soluciones a problemáticas de familias y niños en condición de vulnerabilidad. Las redes que crearon identidad, diversificaron, crearon y modificaron procedimientos e instrumentos, mejoraron las comunicaciones y emplearon mecanismos formales e informales para las derivaciones creando respuestas novedosas para obtener soluciones.

Otro entrevistado señala que en la disparidad de resultados influye la disparidad de implementación: *“el problema no es que no se sepa lo que hay que hacer sino que es que lleguemos a hacer lo que tenemos que hacer. Ello se traduce en que “en muchas comunidades los niños no estén suficientemente protegidos y el programa no haya avanzado pese a que en el papel pueda haber transferencia de recursos, en el papel pueda haber jardines infantiles”* (PP8). En este sentido, refuerza que la implementación de un sistema intersectorial de protección requiere de una serie de indicadores que no existen: *“Chile Crece Contigo no tiene más que un puñado mínimo de indicadores que ni siquiera creo que hayan sido pensados para evaluar la intersectorialidad y el nivel de implementación del sistema, sino que simplemente fueron desarrollados en el camino para monitorear algo, algo que tampoco ha sido muy claro”* (PP8). Un ejemplo relevado es el nivel de efectividad en la gestión del caso. No en todas las comunas *“hay alguien que esté mirando cuántos niños tiene, a cuáles les falta esto, cuál fue la última reunión donde vieron que tenían 10 niños con trastornos del lenguaje y no tenían fonoaudiólogo en el área”* (PP8).

## Conclusiones

Los expertos relevan algunos asuntos sustantivos. Estos se relacionan con las constricciones que genera un modelo de estado excesivamente centralizado, donde el quehacer es definido centralmente y los presupuestos locales son de impacto marginal en ambos subsistemas, aunque especialmente en el subsistema ChCC.

Por otro lado, se señala (EE3) que : *en el caso de CHS ha habido supuestos erróneos relacionados con una demanda insatisfecha de las familias pobres sobre la oferta pública básica del Estado. Pero en el contexto de Chile, por un lado la oferta básica era suficiente y las familias estaban conectadas con la oferta básica, lo cual situaba el rol de las redes locales en la detección de las nuevas problemáticas y*



*la innovación en las respuestas, lo cual no ha sido posible por la inflexibilidad y estandarización de los procesos que establecen los protocolos y los convenios con las municipalidades y los servicios y la escasa receptividad del centro para entender la dinámica específica de la vulnerabilidad y la acción local. Desde el punto de vista de sus resultados, CHS lo único que habría cambiado ha sido el orden de prelación en la cola y generado dinámicas intrafamiliares muy interesantes.*

Según un experto (EE1) el Chile Crece Contigo ha sido construir de la nada un modelo de protección social para la infancia que no existía, creo nuevos programas de vínculo con las mujeres embarazadas, obligó al parto sin dolor, lo que está en el plan auge hoy día, obligó a atenciones domiciliarias a niños con rezago, etc. Es decir fue un dispositivo de política pública completamente nuevo. Pero además situó la perspectiva intersectorial y multidimensional de las problemáticas en las redes locales, lo cual requería una gran capacidad local para articular las respuestas. Pero se pregunta: *¿alguien se ha preocupado de preguntar quién está articulando en una región tratamientos para esas mujeres o para esas familias que son violentadas, para todos estos casos de pedofilia porque no fueron diagnosticados desde el estado? ¿El Chile Crece Contigo jugó o no jugó ahí un papel? (EE1). La misión de la protección a la infancia supone redes locales capaces de identificar y atender a estas situaciones.* Ello revela que existiría un problema de apropiación de la finalidad del subsistema y de su rol en romper la desigualdad de origen y no el acceso puntual a uno u otro servicio o beneficio. Realizar esta labor supone trabajar en redes ampliadas *“con los padres, con las madres, con el entorno, con la comunidad, con la estructura local, y por eso el peso de lo local acá es fundamental” (EE1). Pero si no existe autonomía, si no están los recursos suficientes, si no están las capacidades en las redes, si no existen vínculos activos con la comunidad, entonces las respuestas seguirán siendo la suma de acciones sectoriales que contribuyen parcialmente a la intersectorialidad, pero no apuntarán a la construcción de un modelo integral de acción.*

Todos estos aspectos ponen en el centro, para este experto, la cuestión de la descentralización, no de una política social o del sistema de protección, sino del modelo de Estado que se requiere para que la protección no sea una retórica, lo cual es parte de un debate político que no se ha realizado en el país.

## **Bibliografía**

Barrientos, Armando (2010), Protecting Capability, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection, *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, 11:4, 579-597

Cunill, N. (2005), La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

\_\_\_\_\_ (2013), La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública* (en prensa).

Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia (2004), Segundo Informe sobre los Avances en el Ámbito de la Protección y Cumplimiento de los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia Julio 2003- Julio 2004. Santiago, septiembre 2004

Cropper, Steve; Ebers, Mark; Huxham, Chris; Smith Ring, Peter (editores) (2008), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*. UK: Oxford University Press. Oxford, 2010

Horwath, Jan, Morrinson, Tony (2007) Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients, *Child Abuse & Neglect* 31 (2007) 55–69

MIDEPLAN (2011(a), Informe de política social

\_\_\_\_\_ (2011 (b), Resumen Ejecutivo, Evaluaciones Gubernamentales. Programa Abriendo Caminos. Secretaria Ejecutiva de Protección Social, Enero-Julio

- \_\_\_\_\_ (2010), Memoria Chile Crece Contigo-2006-2010. Equipo Nacional Chile Crece Contigo Sistema de Protección Integral a la Infancia.
- \_\_\_\_\_ (2009a), Gestión de Calidad en las Redes Locales de Servicios: Pistas para la construcción de un Sistema Intersectorial de Protección Social, Secretaria Ejecutiva de Chile Solidario, Red Protege, Alcalá Consultores.
- \_\_\_\_\_ (2007a), Esquema de Gestión Global de las Redes Comunales Chile Crece Contigo, elaborado por la Unidad de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social de MIDEPLAN
- \_\_\_\_\_ (2006 (a), Documento N°1: Sistematización Programa Calle. Construyendo Juntos una política pública para personas en situación de calle. Chile solidario. Secretaría Ejecutiva, julio
- \_\_\_\_\_ (2006 (b), Evaluación de la oferta pública social de cinco programas participantes en el sistema Chile Solidario. Serie de Estudios Chile Solidario. Gobierno de Chile
- \_\_\_\_\_ (2004), Conceptos fundamentales sistema de protección social Chile Solidario, documentos.
- Molina, Sergio (2003), Autoridad social en Chile. Un aporte al debate. Serie Políticas sociales N°71. División de Desarrollo Social. Cepal. Septiembre, Santiago, Chile
- Raczynski, Dagmar (2008), Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro, Documentos CIEPLAN
- Repetto, F. (2010), Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, en Reforma y Democracia, N° 47, Caracas.
- Saavedra, Luis Andrés (2008), Diagnóstico integral de la gestión del sistema chile solidario, Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Octubre
- Universidad Alberto Hurtado, (2009) Estudio ejecución y resultados de modalidades de intervención implementadas a través del Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil. Tercer informe. Santiago, Julio de 2009.