

**ESTUDIOS DE CASO Nº 109**

**Corresponsabilidad Estado-Sociedad Civil  
en el ámbito de las políticas públicas  
de infancia en situación de  
vulnerabilidad social**

**Carlos Andrade Guzmán**

Esta es la versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

## Resumen

Desde el siglo XVIII, las iniciativas orientadas a la infancia vulnerable en Chile han incorporado a actores de la Sociedad Civil en la provisión del bienestar, quienes en un comienzo se hicieron cargo de las necesidades de los menores con algún grado de acercamiento por parte del Estado. A puertas del Bicentenario, y en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, esta aproximación se da mayormente articulada entre ambas esferas en pos de mejorar las condiciones de vida de la infancia, situación que para los efectos de este estudio de caso se entiende como "corresponsabilidad".

En este contexto, algunas de las preguntas que movilizan esta investigación son: cómo se genera la corresponsabilidad en las políticas diferenciadas de la infancia vulnerable, cuál es el rol de ambas esferas en ellas y cuáles son las dimensiones y componentes a reforzar o generar para perfeccionar esta relación público-privada.

Para responderlas, este estudio desarrolla una aproximación metodológica que combina herramientas cualitativas y cuantitativas. En una primera fase, las herramientas cualitativas permitieron identificar las principales características del vínculo público-privado. Luego, el instrumental cuantitativo (Proceso Analítico Jerárquico) posibilitó identificar y priorizar las dimensiones y componentes a mejorar -o generar- en el marco de la corresponsabilidad.

Los hallazgos del estudio dan cuenta de que el acercamiento de ambos mundos se genera con características de verticalidad. Por un lado, la esfera pública es la que define la política diferenciada, con algún grado de participación del mundo civil -el que depende del nivel de legitimidad que le atribuyan las autoridades públicas- y, por el otro, la participación de la Sociedad Civil se aboca a la ejecución de dicha política, situación que se explica fundamentalmente porque el Estado es quien administra los recursos que, en gran parte, sostienen a la esfera privada que la implementa.

La investigación concluye que existe un desafío por generar diálogos horizontales, en los cuales la relación no se vea condicionada por quién administra los recursos económicos, sino que más bien gire en torno al propósito común que comparten respecto a la infancia.

Otras conclusiones que surgen de ella son, en el ámbito institucional, la necesidad de activar una Ley de Protección de Derechos; en el plano financiero, evaluar el sistema de financiamiento en pos de disminuir las debilidades que se le atribuyen como, por ejemplo, el resguardo de metodologías exitosas y, finalmente, en el ámbito organizacional, la necesidad de reforzar los espacios de interlocución en la producción e implementación de las políticas diferenciadas, fortaleciendo las capacidades organizacionales de la Sociedad Civil y redefiniendo las tareas del Estado (asignándole roles activos en la recuperación del conocimiento instalado en la esfera privada y haciendo un acompañamiento técnico de la intervención).

Algunas de las recomendaciones que emanan del estudio para mejorar la corresponsabilidad son: generar este acercamiento entre esferas en torno a un reordenamiento institucional que cuente con mecanismos de exigibilidad para el diálogo, de modo que éste no se remita exclusivamente a la voluntad de las

autoridades; destinar recursos públicos para mejorar las capacidades de gestión de las organizaciones privadas a través de las cuales el Estado implementa las políticas y programas para niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad y, finalmente, generar un catálogo de buenas prácticas de intervención, de manera que se comparta el conocimiento respecto al trabajo con niños en esa condición.

## I. Introducción

A las puertas del Bicentenario, el sistema de protección orientado a la infancia ha ido tomando nuevas formas con el fin de adaptarse a las necesidades cambiantes y emergentes de cada etapa del ciclo de desarrollo de los niños.

En este contexto, la necesidad de generar condiciones adecuadas para su desarrollo en un marco de derechos obedece también a hitos internacionales que han tenido como consecuencia la suscripción de tratados que explicitan la responsabilidad que a los Estados les compete en la tarea de garantizar estas condiciones para el adecuado desarrollo de la infancia.

Tal vez el hito más importante en Chile sea la suscripción y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>1</sup> (1989 y 1990, respectivamente) que, de manera imperativa, plantea la obligación de los Estados que la firman de garantizar, por medio de los instrumentos legislativos, administrativos y otros con los que cuente, las condiciones para que estos derechos se ejerzan de manera efectiva (Art. 4, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

En este escenario, la suscripción de un país a la Convención sobre los Derechos del Niño es vinculante respecto a las acciones que los Estados deben ejercer para garantizar las condiciones necesarias en pos del pleno ejercicio de los derechos de la infancia. Es así como cada cinco años debe dar cuenta ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas sobre su estado de avance en el cumplimiento de los postulados de la Convención (Art. 44, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Éstos, por su parte, se expresan en un panorama global marcado por la liberación de los mercados financieros y el auge de las comunicaciones y la interconectividad, elementos que generan nuevas dinámicas de hacer sociedad y que, por cierto, redefinen el cómo se van a concebir los sistemas de bienestar (y no únicamente en el ámbito referido a la niñez), así como el rol del Estado y de la sociedad en su conjunto de manera de pensar y construir una política social que ahora ya no entendería únicamente al Estado como el proveedor universal de la oferta de programas sociales (Serrano, 2005).

Si se revisan las políticas de la infancia desde una mirada histórica, lo anterior no es totalmente nuevo. Trabajos como los de Pilotti (1994), Anríquez (1994) y Farías (2003) muestran que ha existido un número de iniciativas de larga data preocupada por atender las necesidades de los niños. En ocasiones éstas se han articulado con el Estado, pero también lo han hecho de manera independiente en otras, teniendo como foco de su acción principalmente a los más vulnerables.

Este estudio de caso analiza los mecanismos existentes que permiten la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil para la producción e implementación de las políticas y programas diferenciados de infancia. Revisa, además, cómo estas políticas y programas han transitado desde enfoques asistencialistas o centrados en una concepción del niño en situación "irregular" hasta adoptar miradas enfocadas en las situaciones de vulnerabilidad social y en sus derechos.

---

1. En adelante llamada indistintamente "Convención sobre los Derechos del Niño", o "La Convención".

En este contexto, esta investigación da cuenta de cómo la Sociedad Civil se hizo cargo -en un primer momento- de la atención de la infancia vulnerable, situación que con posterioridad se fue desarrollando en un marco progresivo de coordinación y articulación con el Estado, principalmente a través del Consejo Nacional de Menores (CONAME) y su posterior figura como Servicio Nacional de Menores (SENAME) (Anríquez, 1994).

Finalmente, este estudio busca generar recomendaciones de política pública que sean aplicables para todo organismo del Estado que se articula y coordina con la Sociedad Civil en la tarea de mejorar las condiciones de vida de los niños, situación que en adelante se entenderá como "corresponsabilidad".

Con estos antecedentes, y situándonos en el escenario social actual, esta investigación busca responder a la pregunta sobre cómo se genera hoy la corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil en el ámbito de las políticas diferenciadas. Cómo operan estas iniciativas, articuladas o desarticuladas del aparato público; cuál es el rol del Estado y de la Sociedad Civil respecto a las políticas y programas diferenciados de infancia; en qué ámbitos se expresa la corresponsabilidad en este plano de la política pública y, finalmente, cuáles son las dimensiones y componentes relevantes a ser reforzados o generados para mejorar esta relación público-privada.

## **1. Objetivos y aproximación metodológica del estudio**

### **Objetivo general del estudio de caso**

Caracterizar el proceso de corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil en el ámbito de las políticas diferenciadas orientadas a la infancia en situación de vulnerabilidad social, de manera de proponer mejoras para la articulación entre ambas esferas.

### **Objetivos específicos**

- Identificar debilidades y fortalezas en la producción e implementación de las políticas y programas diferenciados de infancia en situación de vulnerabilidad social, desde la óptica de la corresponsabilidad.
- Exponer las dimensiones dentro de las cuales se desarrolla la corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil en la política diferenciada de infancia en situación de vulnerabilidad social.
- Relevar los aportes del Estado y de las organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas diferenciadas de infancia.
- Determinar los componentes necesarios a ser reforzados y/o desarrollados en la relación de corresponsabilidad.

### **Precisiones teórico-prácticas**

Relevando algunas especificidades de tipo conceptual es necesario señalar que, en primer lugar, este estudio de caso entenderá por infancia a todo niño o niña menor a 18 años (Art. 1, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989)<sup>2</sup>. En segundo lugar, el tipo de política pública que esta investigación aborda se centra en aquellas de tipo "diferenciada"<sup>3</sup>. A diferencia de las políticas de tipo universal, que son implementadas principalmente desde ámbitos sectoriales como educación o salud, las de tipo diferenciada se orientan a grupos que son reconocidos por la autoridad como sujetos de atención de políticas de tipo específica o especializada, principalmente por estar afectados en su capacidad para satisfacer sus necesidades o de mejorar de manera autónoma su nivel de vida (Zanzi, 1994).

### **Aproximación metodológica**

El enfoque metodológico que aborda las preguntas que se plantean en esta investigación combina herramientas cualitativas y cuantitativas. En primer lugar, integra el análisis de contenido presente en el discurso de informantes especializados en infancia con herramientas cuantitativas a través del método de análisis de multicriterio conocido como "Proceso Analítico Jerárquico" (AHP)<sup>4</sup>. La integración de ambas técnicas permite dar cuenta de las principales características de la relación de corresponsabilidad en materia de infancia vulnerable, así como insuamar y nutrir propuestas de política pública para mejorar esta articulación relevando el interés superior del niño. De este modo, el estudio se realizó en cuatro fases o etapas. La primera de ellas consistió, por un lado, en una revisión de fuentes bibliográficas sobre política social, programas de infancia y corresponsabilidad entre las esferas pública y privada. Por otro, se sistematizaron y trabajaron datos sobre bases facilitadas por la Fundación para la Superación de la Pobreza y el SENAME. Esta revisión y sistematización permitió generar los antecedentes de la investigación, así como levantar y perfeccionar las preguntas que movilizaron las siguientes etapas del trabajo de campo.

La segunda fase fue de carácter cualitativo y se conformó, a su vez, en dos etapas: en la primera de ellas se recogieron las características generales de la corresponsabilidad en materia de infancia vulnerable y se buscó realizar una primera aproximación hacia aquellos componentes -y sus dimensiones- necesarios de reforzar o generar con miras a mejorar la relación de articulación público-privada, poniendo por encima el interés superior del niño. Para ello, se entrevistó a un conjunto de informantes calificados en materia de infancia pertenecientes a diferentes ámbitos de acción: Estado, Sociedad Civil y academia y, finalmente, también se recogió la opinión de un representante del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

En un segundo momento, en tanto, se integraron herramientas de tipo cuantitativo, por medio de la aplicación de la técnica de AHP. Con ello se buscó realizar una priorización consistente de aquellas dimensiones

- 
2. La Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia del año 2000 considera a una persona como niño o niña cuando ésta es menor a 12 años. Por adolescente, en cambio, entiende a toda persona mayor a 12 años y menor de 18.
  3. Comúnmente llamadas "focalizadas".
  4. Por sus siglas en inglés AHP, Analytic Hierarcky Process.

y componentes necesarios a ser reforzados o generados por parte del Estado, de manera de favorecer la corresponsabilidad en un marco de calidad en la atención hacia la infancia vulnerable. Para ello, en una segunda instancia se entrevistó a informantes expertos del Estado y de la Sociedad Civil<sup>5</sup>.

Finalmente, se levantaron las reflexiones del estudio y se elaboró un conjunto de recomendaciones de política pública para favorecer la corresponsabilidad en materia de infancia vulnerable.

---

5. En este resumen se exponen los resultados obtenidos con la aplicación de Multicriterio AHP. Para una revisión ampliada de los hallazgos extraídos del análisis de contenido, véase el trabajo en su versión original.

## Marco conceptual de la intervención en infancia

### I. Políticas de infancia

#### 1. Política social y política pública

Al hacer una revisión de la literatura especializada no se encuentra una definición única de política pública que dé cuenta absoluta del alcance del concepto, encontrándose diversas aproximaciones que no necesariamente se contraponen una de la otra, sino que más bien son complementarias tanto en sus definiciones como en sus alcances.

Así, por ejemplo, si se toma como marco la noción que Lahera (2002) plantea sobre política pública, ésta se entendería como todos los flujos de información y cursos de acción explícitos abordados por el Estado en diferentes dimensiones. Si dentro de esta matriz se sitúa entonces la idea de que la política social, al ser parte de la política pública, sería definida desde el Estado, resulta relevante acercarse a una definición que abarque sus alcances en materia de trabajo con población vulnerable.

En este sentido, Cohen y Franco (2005) elaboran una aproximación orientadora. Entienden la política social como aquella que "establece las orientaciones más generales, identificando los problemas sociales que la agenda de la sociedad respectiva entiende que deben enfrentarse en un momento determinado, fijando prioridades de implementación, al asignar recursos para determinadas líneas de acción, que se llevarán a cabo mediante programas y proyectos" (Cohen y Franco, 2005, p.17).

En este sentido, la definición dialoga con los cambios de mirada a nivel de país, con los que el Estado de Chile ha entendido en el último tiempo que deben abordarse las políticas destinadas a la infancia. Lo anterior se observa en la práctica con medidas concretas implementadas desde el aparato público, que legitiman la importancia de entender a los niños como sujetos sociales con necesidades y problemas particulares necesarios de ser considerados de manera específica mediante programas y políticas incorporadas en la agenda pública. Ejemplos de ello son medidas como la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010 (2000), los cambios normativos y legislativos para tratar las vulneraciones que algunos menores siguen viviendo, la suscripción de diversos tratados que complementan la Convención sobre los Derechos del Niño o la conformación, en el año 2006, del Consejo de Políticas Públicas para la Infancia. Este último fue convocado por la Presidenta Michelle Bachelet para abordar las problemáticas que afectan a los niños y a las que, finalmente, se les da una respuesta con una mirada sistémica, a través de la implementación en el año 2007 del Sistema de Protección Social "Chile Crece Contigo". Orientado a la primera infancia, este programa define un conjunto de prestaciones, subsidios y servicios específicos orientados al segmento que integra el 40% de la población más vulnerable.

Desde la definición de Cohen y Franco, sin embargo, no se desprende el rol que les compete a los diversos actores sociales en el ámbito de la política social. En este sentido, Serrano (2005) elabora una definición que incluye y asigna roles a los actores de la sociedad en su conjunto, la cual no se contradice con la noción de corresponsabilidad que impulsa la Convención sobre los Derechos del Niño. La autora plantea que la política social contemporánea "asume funciones que combinan elementos de protección, bienestar,

ciudadanía y cohesión social. Opera con una lógica sectorial y programática, incorporando a diversos actores que deben coordinarse para la provisión del bienestar, derivando sus recursos principalmente del ámbito público, pero también del ámbito privado y de la cooperación internacional. No opera ya en un esquema centralizado y jerárquico sino que, en forma creciente, se apoya en dinámicas relacionales horizontales con lógica de acción en red" (Serrano, 2005, p. 2).

Esta definición ayuda a entender cómo se produce hoy la dinámica de relación entre la Sociedad Civil y el Estado, el rol de proveedores de los diversos actores, así como las lógicas de coordinación y cooperación que serían algunas de las formas de materializar en la práctica la corresponsabilidad en el marco de la atención hacia los niños. Expresiones de lo anterior son, por ejemplo: la vinculación entre el Estado y los organismos no gubernamentales para la implementación de programas orientados a la infancia, los cuales son financiados tanto con recursos públicos como con aportes de privados y, en menor medida, con ayuda internacional y el acercamiento entre ambas esferas, con miras a elaborar un proyecto común. En este marco se inserta el llamado hecho por la Presidenta Bachelet a organismos de la Sociedad Civil para aportar a la construcción del sistema que atienda a los niños y del cual surge el documento "El Futuro de los Niños es Siempre Hoy" (2006), que sirve como uno de los pilares para el diseño del sistema de protección social "Chile Crece Contigo" orientado a la primera infancia.

## **2. Políticas universales y políticas diferenciadas**

Es común encontrar en la literatura especializada en política social estudios que abordan las diferentes áreas que dan cuerpo a los sistemas de bienestar: educación, salud, pensiones, vivienda y otros.

En este trabajo, sin embargo, no se pone énfasis en políticas sectoriales, principalmente porque las problemáticas y necesidades de los niños son en sí mismas multidimensionales, por lo que abordarlas de manera separada sólo permitiría arribar a un ámbito de ellas.

Por su parte, las investigaciones en infancia validan y resaltan la importancia que se le da al contexto dentro del cual los niños se desarrollan. Es decir, observan sus problemáticas desde miradas multidimensionales que incluyen desde las necesidades más básicas hasta la validación de la importancia del territorio en el cual se encuentran insertos.

García Sánchez (2001), especializado en temáticas de educación y atención temprana, plantea que desde el enfoque del modelo ecológico, elaborado por Urie Bronfenbrenner a finales de los '70, el tránsito evolutivo de los niños se entiende como "un proceso de diferenciación progresiva de las actividades que éste realiza, y de su rol y de las interacciones que mantiene con el ambiente. Se resalta la importancia de las interacciones y transacciones que se establecen entre el niño y los elementos de su entorno, empezando por los padres y los iguales" (García Sánchez, 2001, p. 3).

Si esta idea se extrapola hacia la realidad que viven los niños en situación de vulnerabilidad social, ésta se vuelve un llamado urgente para poner atención en el desarrollo de condiciones favorables para su adecuado crecimiento.

En esta línea, lo que hoy se observa en este plano es que tanto las políticas universales como las diferenciadas, ya sea que se ejecuten en lógicas de corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil, así como también las que se implementan de manera independiente, validan la importancia del territorio dentro del cual los niños nacen y crecen. Esto expresa un cambio de paradigma en las lógicas de atender las necesidades de la niñez, las que han transitado desde una atención centrada históricamente en la asistencia hacia una que actualmente enfoca sus líneas de trabajo en el ejercicio de derechos y en la superación de vulnerabilidades -incluidas las presentes en el territorio- que ponen en riesgo el adecuado desarrollo de los niños.

Respecto a la distinción entre políticas universales y diferenciadas, el Instituto Interamericano del Niño - IIN (2003) aporta una definición que ayuda a internalizar lo que en adelante se entenderá por tales conceptos.

A continuación se revisan:

#### ***a. Políticas universales***

Estas son la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los niños, los jóvenes y las familias de toda la sociedad. En muchos países, estas políticas y los programas que se implementan tienen rango constitucional y usualmente se refieren a servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación, entre otros. Son universales en la medida que están disponibles para toda la población infantil, sin discriminación. Ergo, no requieren de una selección dentro de una categoría de usuarios, puesto que el universo de ellos ha sido tomado en cuenta.

La articulación o coordinación de estas políticas y programas universales resulta indispensable para la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado, así como para garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Tal es el caso del sistema de protección a la primera infancia "Chile Crece Contigo", en donde todos los niños y las niñas, sin discriminación de origen, religión o etnia quedan automáticamente incorporados al sistema a contar del primer control de embarazo de la madre (Documento "Chile Crece Contigo" 2007).

#### ***b. Políticas diferenciadas***

Las políticas diferenciadas cumplen con el requisito de estar pensadas en torno a los efectos de igualar las oportunidades de aquellos niños y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o de vulneración de sus derechos. Es decir, la población beneficiaria de estas prestaciones o programas son aquellos que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficit

y de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo o al mercado laboral formal.

Ejemplo de este tipo de políticas en Chile son las implementadas por el Servicio Nacional de Menores (SENAME), las cuales están orientadas a los niños que han sufrido alguna vulneración de sus derechos o que se encuentran en situación de riesgo o de vulnerabilidad social, a causa de problemas de convivencia al interior de sus familias, dificultades de tipo conductual o por haber infringido la ley.

## II. Vulnerabilidad en infancia

### 1. Niños y niñas: Sujetos de derechos y grupo vulnerable

Las acciones desarrolladas para atender a las necesidades de la población infantil han transitado desde distintos enfoques conceptuales que han guiado su accionar -explícita o implícitamente- hacia la niñez que enfrenta algún tipo de vulnerabilidad. De este modo, existe evidencia en la literatura que da cuenta que las primeras acciones para atender a las necesidades de la infancia en Chile ponían el acento en lógicas de tipo asistencialista que entendían a los niños como sujetos de atención, como "menores" en situación "irregular" (Pilotti, 1994; Anríquez, 1994; Cillero, 1994; Farías, 2003). Por niños en esta situación se entendía a todos aquellos que enfrentaban necesidades especiales como consecuencia de causas vinculadas al abandono de sus padres, situación de orfandad, problemas de tipo conductual o con antecedentes de haber infringido la ley.

Este tipo de iniciativas estaban enfocadas desde la "carencia" que enfrentaban los menores y son, en definitiva, el tipo de acciones que anteceden a la noción de "caridad" con la que durante mucho tiempo se entendió la acción social orientada a niños en situación de vulnerabilidad social.

De acuerdo a los trabajos de Pilotti (1994) y Anríquez (1994), no es sino hasta iniciada la década de los '80 que se comienzan a generar cambios en la forma de entender las prácticas de intervención social dirigidas hacia la niñez vulnerable.

Lo anterior, de acuerdo a Pilotti (1994), habría sido reforzado por la celebración del año internacional del Niño en 1979, lo cual inyectó nuevas energías a la acción orientada hacia la niñez. Este hecho converge con la emergencia de un grupo de organizaciones no gubernamentales que, en desacuerdo con las prácticas de tipo asistencialista, implementan intervenciones sociales con nuevos enfoques centrados principalmente en la prevención, a través de prácticas de tipo participativo, a la vez de re-significar la importancia de los activos presentes en el propio territorio como recurso para prevenir el desvinculamiento del niño con su entorno. Este hecho expresa un cambio fundamental en el cómo se comienzan a concebir las iniciativas destinadas a la infancia vulnerable socialmente.

Este cambio de paradigma, sin embargo, no ha sido estático. A partir de los '90 surgen enfoques que han dejado progresivamente atrás nociones de tipo asistencialista que se habían centrado en el niño únicamente como "objeto de atención", para dar paso a nuevos principios que comienzan a ver a los menores como "sujetos de derechos", principalmente a la luz de la suscripción y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Podría decirse que este es el hito que impacta de manera más fuerte a las nuevas formas de abordar la oferta de servicios sociales destinada a la infancia. Esto, a la luz de la aceptación casi universal que la Convención ha tenido -sólo Estados Unidos y Somalia no la han ratificado- y que incluso ha llevado a países a adaptar sus instrumentos de acuerdo a sus postulados. En efecto, Brasil, Bolivia y Venezuela han incorporado

nuevos códigos sobre los derechos de los niños y las niñas (IIN 2003), en tanto que el caso de Chile es uno de los que destaca por la implementación del Sistema "Chile Crece Contigo" que, además de instalar una oferta universal de prestaciones, busca impulsar líneas de acción en el plano legislativo que fortalezcan el marco jurídico orientado a la niñez<sup>6</sup>.

Lo anterior establecería nuevas condiciones que, a diferencia de las antiguas nociones basadas únicamente en la asistencia, se orientarían a disminuir desde el ordenamiento institucional y normativo las condiciones de desigualdad bajo las cuales nacen o caen algunos infantes.

Otro elemento que refuerza el cambio de paradigma es la redefinición que autores y organismos internacionales han hecho de este segmento de la población identificándolo como uno de los grupos que enfrenta más y mayores situaciones de vulnerabilidad -junto con las mujeres, los grupos étnicos, la tercera edad y los discapacitados, entre otros (Serrano 2005, Naciones Unidas 2006)- reforzando la necesidad de dejar atrás la noción de asistencia como único pilar de las intervenciones públicas y privadas focalizadas en su atención.

## 2. El enfoque de vulnerabilidad social en la oferta hacia la niñez

Cuando se revisa la literatura nacional e internacional referida a la vulnerabilidad, se tienden a encontrar definiciones basadas en riesgos e incapacidades de los individuos para hacer frente a situaciones adversas.

La noción que Busso (2001), por ejemplo, elabora sobre vulnerabilidad la entiende como "un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad de un individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas" (Busso, 2001, p. 8).

Por su parte, el Banco Mundial - BM (2000), en el marco del enfoque de Manejo Social del Riesgo, toma la noción que Lipton y Ravallion desarrollaron en un estudio sobre pobreza y vulnerabilidad, la cual, siendo muy similar a la de Busso, pone énfasis en los elementos ajenos a los individuos y que igualmente los afectan en su condición de vulnerabilidad. Así, el BM la define como "la probabilidad de resultar perjudicado por sucesos inesperados o como la susceptibilidad a impactos exógenos" (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 7).

Kaztman (2000), por otro lado, pone el acento en los factores endógenos del individuo, refiriéndose a la vulnerabilidad como la "incapacidad de una persona o un hogar para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos" (Kaztman, 2000, p. 13).

---

6. Algunos ejemplos de estas líneas de acción jurídica que busca impulsar el Ejecutivo son las modificaciones en materia de adopción como, por ejemplo, la reducción de los plazos para que un niño pueda ser declarado susceptible de ser adoptado o las modificaciones en materia de postnatal para los hijos que han sido adoptados y que buscan generar condiciones para el desarrollo de un apego saludable con sus nuevos padres.

Ninguna de estas tres concepciones es contradictoria una de la otra, sino que más bien son complementarias facilitando la formación de un cuerpo teórico integral que, reconociendo la necesidad de asistencia elemental a la que se ven enfrentados los niños, permite nutrir, además, las intervenciones orientadas hacia la infancia en situación de vulnerabilidad o vulnerada en sus derechos. Esto, desde un enfoque que reconoce la importancia tanto de las condiciones propias de los menores como las circunstancias externas dentro de las cuales ellos se desarrollan.

De este análisis es posible desprender que toda intervención que propenda a igualar el acceso a la estructura de oportunidades de los niños en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea que se trate tanto de políticas públicas diseñadas desde el Estado, como de aquellas iniciativas implementadas desde la Sociedad Civil, serán más efectivas en tanto apunten en la línea de generar nuevos espacios para el ejercicio eficaz de los derechos de la infancia, reconociendo las vulnerabilidades a las que se ven expuestos por su condición.

### 3. Dimensiones de la vulnerabilidad social

La literatura internacional especializada que aborda las manifestaciones de la vulnerabilidad social coincide en que ésta se observa en diferentes y variadas dimensiones, dentro de las cuales se pueden advertir factores vinculados a la salud, el trabajo, la educación e incluso los riesgos ante catástrofes naturales. Así, por ejemplo, el trabajo de Pizarro (2001) hace mención a cuatro grandes dimensiones de la vulnerabilidad social: trabajo, capital humano, capital físico y redes sociales de las personas. En su obra, Sojo (2004), reconociendo la variada gama de dimensiones de la problemática, pone énfasis en algunas como el género y los niveles de natalidad, así como las etapas de la vida en que ésta se desarrolla como expresión de la vulnerabilidad desde un punto de vista demográfico. En este sentido, en un plano general se observa que las dimensiones de la vulnerabilidad social son múltiples y diversas, las cuales se ven mayor o menormente acrecentadas dependiendo tanto del escenario social como de la calidad en el diseño e implementación de políticas públicas que existan para hacerles frente (Sojo, 2004).

En el plano de las dimensiones que expresan la vulnerabilidad social en la infancia es posible enumerar algunas que, en general, son expuestas en la literatura especializada en política social, así como en aquella que pone énfasis en los derechos de los niños a un nivel más específico.

Si se observa, por ejemplo, el trabajo realizado en el año 2001 por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en el ejercicio de adaptar el enfoque de Manejo Social del Riesgo (MRS) elaborado por el Banco Mundial BM (2000) a una Matriz Metodológica que permita apoyar la planificación de las intervenciones a sus grupos de atención (FOSIS, 2001)<sup>7</sup>, se percibe en el plano de la niñez que los énfasis están puestos en las dimensiones referidas a factores de tipo biopsicosocial. Es decir, éstos ponen el acento

---

7. La Matriz donde se exponen los riesgos a los que se ven enfrentados los niños sujetos de intervención no hace mención a la idea de "derechos". Sin embargo, en este estudio se alude a las dimensiones de la vulnerabilidad social como aquellas áreas en las cuales existe un riesgo de que los derechos de los menores no se ejerzan de manera efectiva.

en las dimensiones del capital humano de los menores, principalmente desde dos vías: a través del ejercicio de su derecho a la educación -tanto desde el propio acceso como de la permanencia en la experiencia educativa-, y por medio del derecho a contar con una salud adecuada.

Un aporte que para efectos de este estudio enriquece lo expuesto en el trabajo anterior es el conjunto de dimensiones que el SENAME (2006) define como prioritarias para toda iniciativa de intervención la integralidad de los menores. En su trabajo, este servicio define como las dimensiones que potencialmente explicarían que un niño o niña se vea incluido o excluido socialmente aquellas referidas a la familia, la educación, la socialización entre pares, los aspectos socio-comunitarios, la identidad y los vínculos afectivos.

En el siguiente cuadro se ordenan dichos aportes, en adelante entendidos en este estudio como las dimensiones de la vulnerabilidad social:

**Cuadro 1: "Vulnerabilidad social en Infancia - dimensiones"**

Dimensiones de la vulnerabilidad social en infancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Familiar</li> <li>- Afectiva</li> <li>- Identidad y áreas de comportamiento</li> <li>- Socio-comunitario</li> <li>- Escolar-educacional</li> <li>- Salud</li> <li>- Laboral</li> <li>- Grupos de pares</li> </ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo del Servicio Nacional de Menores (2006) y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2001).

En diálogo con lo que plantea Sojo (2004), y entendiendo que estas dimensiones corresponderían a derechos que se deben garantizar a todos los niños -sin distinción de raza, origen social u otro que impida el ejercicio efectivo de alguno de ellos-, se desprende que las políticas y los programas que se orienten a la atención de los más vulnerables, independiente de la esfera que los diseñe e implemente, serán más efectivos en términos de garantizar el ejercicio pleno de ellos. Esto, en tanto consideren desde la producción misma los mecanismos que apunten a disminuir los factores de riesgo que amenacen el fortalecimiento de algunas de estas dimensiones sobreponiendo, de esta forma, el objetivo de atender al interés superior de los niños en un marco de protección integral de sus derechos.

### III. Corresponsabilidad

#### 1. Corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil: Conceptos, momentos y dimensiones de la articulación público-privada en la oferta hacia la infancia

##### Concepto de Sociedad Civil

Por Sociedad Civil, en general, la literatura entiende un espacio intermedio ubicado entre el Estado y el sector privado con fines de lucro, lo que en ocasiones la ha llevado a ser llamada como "tercer sector", cuyas características principales son: su independencia del aparato público, el no tener fines de lucro como objetivo de su creación, y la motivación por intervenir en problemáticas de tipo social (Serrano, 1998; Lournaga, 1999; De la Maza, 2000).

Siguiendo a Serrano (1998), la autora distingue tres grandes grupos que darían forma a la Sociedad Civil. Reúne a:

- Organizaciones No Gubernamentales y acciones de voluntariado
- Expresiones asociativas y comunitarias
- Universidades y centros de pensamiento

Este estudio de caso, sin embargo, entenderá por Sociedad Civil a las organizaciones pertenecientes a los dos primeros grupos. Específicamente a organismos no gubernamentales, agrupaciones de voluntariado y otro tipo de entidades que realicen acciones hacia la infancia vulnerable sin perseguir fines de lucro ni que tengan pertenencia al aparato del Estado. Pondrá especial énfasis en Fundaciones y Corporaciones puesto que, desde un punto de vista histórico, son las que han tenido mayor permanencia en la vinculación con el trabajo por la infancia en situación de vulnerabilidad social (Anríquez, 1994).

Cabe señalar que si bien existen antecedentes de que las Fundaciones y Corporaciones se vincularon desde el siglo XVIII con la atención hacia la infancia (Anríquez, 1994), a la Sociedad Civil se le comienza a reconocer un fuerte rol en el ámbito de la política social a partir de la reforma estructural impuesta por organismos internacionales a finales de los '70. Este hecho, que trae consigo la reducción del aparato del Estado, impulsa la aparición de diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs) a inicios de los '80 comprometidas principalmente en la lucha contra la pobreza. Esto, influido en mayor medida por dos razones: primero, por causas de tipo socio-político, ya que es en este momento histórico en que se reúnen grupos de profesionales desvinculados de la esfera pública a causa de las reformas, los cuales, con la ayuda de organismos internacionales, levantan organizaciones no gubernamentales que enfocan su acción en aquellas áreas de la política social que no estaban siendo cubiertas por el Estado; segundo, por razones de tipo ideológico como respuesta a las políticas implementadas por el aparato estatal en esa época (Pilotti, 1994; Ferrer, Monje y Urzúa, 2005).

En palabras de Pilotti, en muchos países de América Latina las acciones de las ONGs se "constituyen en una suerte de política social alternativa y paralela a la oficial, muchas veces cubriendo las deficiencias y omisiones de esta última" (Pilotti, 1994, p. 22).

En este contexto, se comienzan a generar acciones que expresan el interés por atender a las necesidades de los grupos vulnerables, en algunos casos desvinculadas del aparato estatal, dando lugar a una corresponsabilidad "implícita" entre el Estado y la sociedad civil que no estuvo alejada de cierto número de acciones destinadas a la niñez.

En términos de infancia, sin embargo, las relaciones de formalidad con el aparato público comienzan a materializarse un poco antes de la década de los '70, a través de aportes económicos y la coordinación progresiva entre entidades privadas y organismos del Estado. A este respecto es importante precisar que si bien existen antecedentes de que el Estado aportó al sustento de las primeras organizaciones dedicadas a la atención de la infancia vulnerable (en aquellos años llamada en situación "irregular"), no es sino hasta 1967 cuando se dicta la Ley 16.618 -que crea el Consejo Nacional de Menores (CONAME)- que esta relación comienza a darse dentro de planos de mayor formalidad y toma fuerza la noción de corresponsabilidad, a través de la cooperación estrecha entre las organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado.

Esta relación se dio principalmente por medio de dos ejes centrales: primero, bajo la idea de aportes económicos, denominados como "mantención institucional"; y, segundo, a través del reconocimiento como "entidad colaboradora" a aquellas organizaciones de la Sociedad Civil que recibían financiamiento del CONAME, previa acreditación de cumplimiento de los requisitos que establecía la ley para ser considerada como tal (Anríquez, 1994).

### ***Momentos de una política pública en que se vincula el Estado y la Sociedad Civil para el trabajo en infancia vulnerable***

Acercarse a una comprensión respecto del cómo se genera el vínculo de corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil implica observar, desde las etapas de una política pública, aquellos momentos en que esta relación se contrae o se expande.

La literatura ha abordado las formas en las cuales se expresa este acercamiento en el marco de las políticas públicas y, particularmente, en el plano de las políticas sociales.

Ferrer, Monje y Urzúa (2005), en un texto que repasa el vínculo entre el Estado y las ONGs en las políticas orientadas a la superación de la pobreza, realizan un esfuerzo por sistematizar las formas de participación de la Sociedad Civil en el ciclo de vida de las políticas. Los autores plantean que éstas pueden tomar diversas expresiones, dependiendo de la etapa que se revise. A saber:

**Cuadro 2: "Momentos de una política pública - Vinculación con organizaciones de la Sociedad Civil"**

<b>Etapa</b>	<b>Formas de Participación de la Sociedad Civil</b>
1.- Diagnóstico	1.1 Identificación de las necesidades básicas en el ámbito de la política. 1.2 Generación de las posibles soluciones a las demandas de la sociedad.
2.- Programación	2.1 Priorización de las necesidades y los déficits en el ámbito de la política.
3.- Implementación y ejecución	3.1 Aporte de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política. 3.2 Ejecución de la política.
4.- Evaluación	4.1 Control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos. 4.2 Opinión crítica acerca de los resultados.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de Ferrer, Monje y Urzúa (2005).

Los investigadores constatan que estas formas de participación en la realidad no se desarrollan en una lógica de continuidad, puesto que en la práctica la acción cotidiana de los gobiernos no se genera en todo momento en una lógica lineal.

Es interesante el aporte de los autores, en tanto releva la no participación de las organizaciones en el diseño mismo de la política pública, pero sí en el aporte que pueden realizar a la priorización de las áreas específicas que es necesario atender a través de políticas y programas determinados.

Plantean que las políticas públicas se definen en torno a un contexto económico, social y político particular, en el cual pueden estar incluidas o no las organizaciones de la Sociedad Civil. "Una vez aprobadas -las políticas públicas- por los órganos correspondientes, ellas pueden ser ejecutadas por el Estado, por medio de su institucionalidad ejecutiva, o ser delegadas para su ejecución en las organizaciones de la Sociedad Civil"<sup>8</sup> (Ferrer, Monje y Urzúa, 2005, págs. 10 y 11).

Esto no deja de ser relevante, en tanto supondría un espacio determinado para las organizaciones del tercer sector dentro del ciclo productivo de las políticas y los programas orientados a la infancia. En él éstas tendrían roles desde un sentido metodológico orientado mayormente a la implementación y ejecución de los cursos de acción definidos como prioritarios por el Estado y, en particular, por el Ejecutivo.

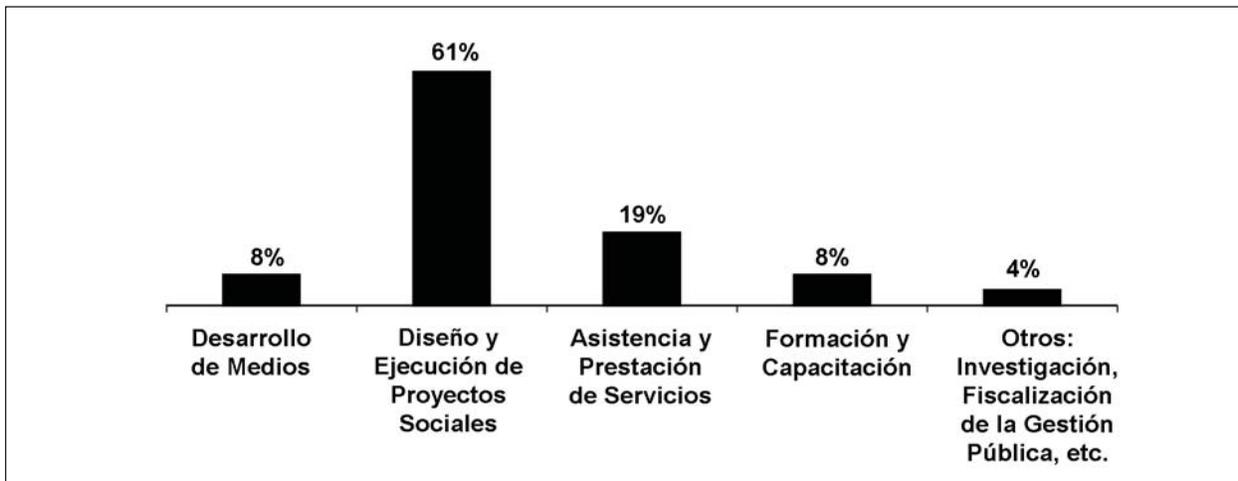
Retener esta idea puede permitir acercarse a una de las características de la corresponsabilidad en materia de infancia vulnerable.

Por su parte, contrastando lo que exponen Ferrer, Monje y Urzúa (2005) con un trabajo adicional desarrollado por seis organizaciones del tercer sector, el cual recoge el aporte de las organizaciones sociales al fortalecimiento de la democracia, se levantan resultados interesantes respecto de las líneas de acción más habituales de las organizaciones sociales que intervienen en infancia.

8. Los autores aluden a la idea de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que en este estudio de caso forman parte de las organizaciones de la sociedad civil.

El siguiente gráfico expone las principales líneas de acción declaradas por 108 organizaciones orientadas a la atención infantil:

**Gráfico 1: Principales líneas de acción declaradas por organizaciones de infancia**



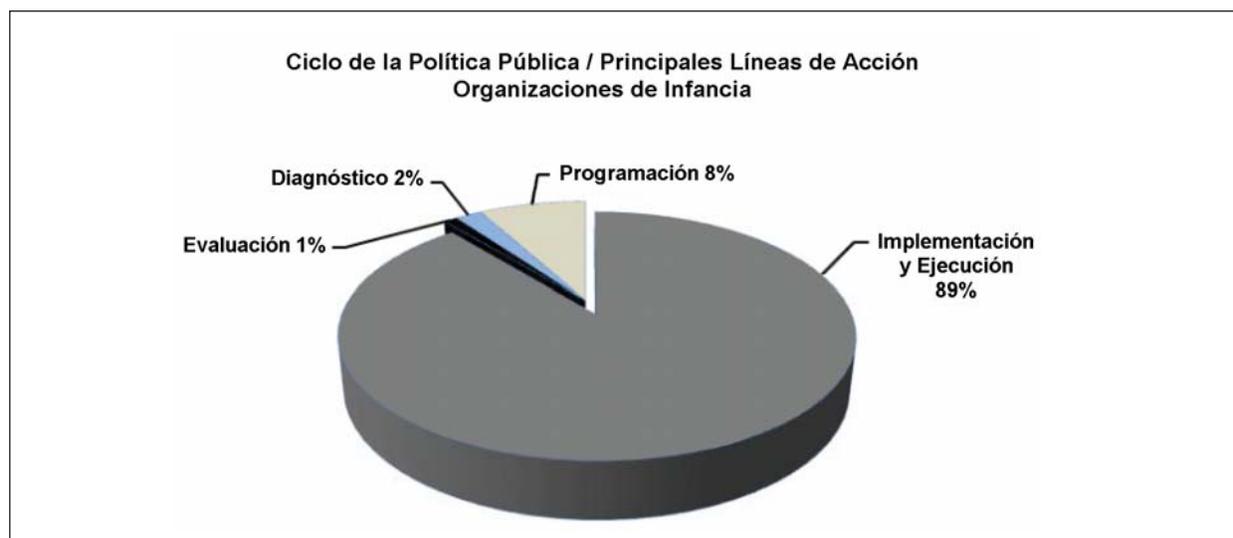
Fuente: Elaboración propia en base al estudio "Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil" (2004).

Las barras representan las líneas de trabajo de las organizaciones que intervienen en infancia. Se constata que el 61% de éstas dice tener como principal línea de trabajo el diseño y la ejecución de programas sociales.

Lo anterior no se contradice con la investigación de Ferrer, Monje y Urzúa (2005), en tanto la mayor parte del trabajo de las entidades del tercer sector estaría dedicada a acciones vinculadas a la implementación de programas orientados a la atención de la niñez.

Por su parte, si se ajustan las líneas de acción prioritarias declaradas por las organizaciones de infancia a los momentos de la política pública definidos en el estudio de Ferrer, Monje y Urzúa (2005), se relevan resultados que refuerzan lo anterior. En efecto, se aprecia que la corresponsabilidad entre las esferas pública y privada se cumple con casi un 90% en la etapa de implementación y ejecución de la política.

Estos resultados se exponen en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2: Líneas de acción / Momentos de la política pública<sup>9</sup>**

Fuente: Elaboración propia en base al estudio "Más Voces para la Democracia. Los desafíos de la Sociedad Civil" (2004) y el trabajo de Ferrer, Monje y Urzúa (2005).

Estos datos por sí mismos permitirían relevar una de las características sustantivas del vínculo público-privado en infancia, la cual estaría dada por un mayor acercamiento en la etapa de implementación de las políticas y los programas orientados a la niñez.

A continuación, se revisan las dimensiones dentro de las cuales históricamente se ha expresado la relación de corresponsabilidad bajo análisis.

### ***Dimensiones en las que históricamente se ha traducido la corresponsabilidad en el trabajo con niños en situación de vulnerabilidad social***

Literatura diversa que recoge la relación de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil en la producción e implementación de políticas sociales tiende a exponer que este acercamiento se daría en torno a ámbitos de tipo financiero, político, institucional, de afinidades temáticas y de procesos descentralizadores, entre otros (González Méyer 1999, Estudio "Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil", 2004).

Al revisar esta corresponsabilidad en el ámbito específico de la política diferenciada de infancia se observa que estas dimensiones no se encontrarían ausentes sino que más bien estarían incorporadas dentro

9. Este gráfico fue realizado a partir de la base de datos del estudio "Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil" (2004) y la recodificación de las líneas de acción que las organizaciones mencionan como primera prioridad de su trabajo a la clasificación hecha por Ferrer, Monje y Urzúa (2004). En el análisis se excluyen las respuestas "no sabe/no responde" y "otra línea de acción".

de tres más generales que, desde una mirada histórica, acompañarían esta relación entre la esfera pública y el mundo civil. Se trataría de una primera dimensión de tipo institucional sustentada fundamentalmente por las escuelas doctrinarias -o ausencia de ellas- en materia de infancia, así como los instrumentos legislativos y normativos que de ellas emanan; una segunda de tipo financiera, expresada por los mecanismos para sostener económicamente las políticas y los programas de niñez; y una tercera de tipo organizacional conformada, en primer lugar, por las identidades particulares con que cuenta tanto la esfera pública como la privada. A estas dimensiones le seguirían las capacidades organizacionales del Estado y de las instituciones de la Sociedad Civil y, finalmente, los espacios de interlocución para dialogar sobre problemáticas de infancia. Estas se presentan en el siguiente apartado.

### •Dimensión institucional

Históricamente la corresponsabilidad ha estado acompañada por una dimensión institucional que es característica de las condiciones sociales y culturales de cada época. De este modo, diferentes escuelas de pensamiento han construido e impulsado cuerpos doctrinarios que configuran el mapa institucional dentro del cual se ha producido el acercamiento en el marco de las políticas diferenciadas (Anríquez, 1994; Cillero, 1994; Farías, 2003).

De trabajos como los de Cillero y Farías puede recogerse el proceso de cambio en los paradigmas que han nutrido las políticas de infancia, el cual ha repercutido en el mapa institucional dentro del cual se produce la relación de corresponsabilidad.

Para efectos de comprender esta dimensión, resulta orientadora la aproximación conceptual que North desarrolla sobre las instituciones. Este autor plantea que ellas son "las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North, 1993, p. 13). Dentro de ellas concibe a instituciones de tipo formal e informal incorporando dentro de las primeras a toda norma creada por los seres humanos, en tanto que dentro de las segundas a aquellas que, no estando plasmadas en ningún tipo de instrumento formal, sí establecen y definen códigos y dinámicas de conducta.

El trabajo de North aporta un elemento significativo para aproximarse hacia uno de los componentes que mayormente define la dimensión institucional en el ámbito de infancia: "las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados; o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario" (North, 1993, p. 14).

Llevando este alcance al plano de la niñez, el autor permite observar claramente el cambio institucional que se consolida a partir de 1989 con la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual no sólo cristaliza un cuerpo doctrinario referencial y vinculante para los Estados que la ratifican, sino que, además, sirve de base para la elaboración y adecuación de los instrumentos normativos y jurídicos que guiarán -y limitarán- las acciones que se desplieguen hacia los menores. Esto, orientando las relaciones de articulación entre Estado y Sociedad Civil en el plano de las iniciativas dirigidas hacia ellos.

Para efectos de este estudio, interesa rescatar lo que North concibe por ambos tipos de instituciones. Así, en adelante se entenderá por ámbito institucional como el conjunto de aquellas dimensiones formales e informales dentro del cual se desarrolla la política y los programas diferenciados de infancia. Estas instituciones pueden, por un lado, estar plasmadas en un plano jurídico que regule la relación de corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil pero, por el otro, también pueden no estarlo y aún así servir de marco orientador de las iniciativas dirigidas a la infancia en situación de vulnerabilidad.

Ejemplo de lo anterior es la Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010 (2000) que, sin que necesariamente esté plasmada en un instrumento jurídico, opera como elemento orientador de las acciones privadas y públicas dirigidas hacia los niños.

En el plano informal se entenderán los códigos de conducta de los funcionarios que definen la política diferenciada y que pueden facilitar -o no- la articulación entre la esfera pública y privada para la producción e implementación de políticas y programas.

Desde un punto de vista histórico, en tanto, resulta pertinente para este estudio revisar el tránsito del ámbito formal de la dimensión institucional, observando los paradigmas conceptuales que la han nutrido a lo largo del tiempo: la "Doctrina de la Protección del Menor en Situación Irregular" y la "Doctrina de la Protección Integral" poniendo atención en sus cambios evolutivos y los instrumentos que han derivado de ella y que han establecido las condiciones dentro de las cuales se ha generado la corresponsabilidad en materia de infancia.

A continuación se revisa el proceso histórico de la dimensión institucional.

### ***La corresponsabilidad en infancia bajo el discurso normalizador***

Farías (2003) plantea que la primera escuela de pensamiento que influyó en el proceso de producción de políticas públicas orientadas a la infancia vulnerable nació entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, impulsada por reformadores ilustrados, a quienes denomina "científicos de la infancia".

La autora señala que estos pensadores iniciaron la tarea de reestructurar las formas de entender y llevar a la práctica un sistema de atención orientado a aquellos menores que habían cometido faltas a la ley o que enfrentaban situaciones de carencia en su situación de niños abandonados, huérfanos o vagabundos.

Estos reformadores (o "científicos de la infancia") estaban conformados por abogados, médicos y profesionales de la salud mental quienes, influidos por las reformas europeas y estadounidenses, exponían la necesidad de tratar a los niños que consideraban en situación "irregular". Esto, a través de iniciativas orientadas, por un lado, a la reinserción social para aquellos menores que necesitaban ser reformados o "normalizados" en su manera de actuar (por haber cometido algún tipo de delito) y, por el otro, a la protección social de los niños que vivían en situación de pobreza, abandono o experimentaban otros elementos de riesgo presentes en sus estructuras familiares y/o en sus entornos sociales (Cillero, 1994; Farías, 2003; Tello, 2003).

Estos antecedentes favorecen la instalación de un primer campo doctrinario-institucional de atención a la infancia: la "Doctrina de la Protección del Menor en Situación Irregular", la cual reorienta las iniciativas tanto públicas como de la Sociedad Civil enmarcadas en la atención de la infancia vulnerable en términos sociales (Farías, 2003).

Un hecho relevante de la instalación de este paradigma es que los "científicos de la infancia" comienzan a criticar la escasa participación pública en la acción hacia los niños que habían infringido la ley reprochando, además, el gran número de organizaciones privadas que implementaban iniciativas de atención de esos menores. Junto con esto, también aludían a que éstas no habían constituido una respuesta adecuada a las necesidades de corrección de aquella infancia que debía ser normalizada.

De acuerdo a la investigación de Farías, lo anterior se produjo en el marco del anhelo de aquellos reformadores de lograr la instalación de una "Política de Estado Normalizadora" destinada a la niñez.

Otro elemento que propició la instalación de esta doctrina fue Ley de Infancia N° 2.675 de 1912, un primer intento por atender a la niñez vulnerable desde un marco institucional y que se enmarcó en las primeras propuestas de protección dirigida hacia los niños en situación "irregular".

Si bien estos primeros intentos no llegaron a asentarse como una doctrina buscaban la "corrección" de ese grupo de menores, a través de ciertas prácticas educativas respecto de lo que se consideraba "legal" e "ilegal".

Sobre lo anterior Farías expone: "El nuevo saber permitiría transformar al pobre, al anormal, al delincuente y al indeseable, en padres y madres de familia, trabajadores honrados y ciudadanos cristianos que se sumarían a la tarea del progreso y la modernización del país... El discurso establecía que a los hijos de los sectores populares se les debía entregar los conocimientos básicos para transformarse en trabajadores calificados. Por ello, no es de extrañar que las propuestas reformadoras en materia de protección a la infancia marcharan paralelas y coherentes con los postulados de la instrucción primaria obligatoria en el país" (Farías, 2003, p. 196).

En este sentido, el rol de la primera Ley de Infancia fue disciplinar a los niños infractores de ley.

Retomando las palabras de Farías, este instrumento jurídico estipuló "entre otras disposiciones, la internación de los niños en las cárceles y escuelas correccionales como castigo a la vagancia y la ociosidad" (Farías, 2003, p. 197).

En términos de protección la literatura muestra que los postulados de estas propuestas reformadoras no lograron asentarse, principalmente debido a denuncias vinculadas a la falta de recursos para su real y plena aplicación (Farías, 2003).

Es en este contexto histórico que los primeros reformadores comienzan a manifestar la necesidad de contar con una normativa que oriente el accionar de las iniciativas tanto públicas como privadas.

"En el orden penal, nuestra legislación es todavía más deficiente... aplica al menor el mismo tratamiento que al adulto y se preocupa sólo de reprimir, de defenderse de ciertos elementos que en determinadas

circunstancias podrían transformarse en factores de gran utilidad mediante un tratamiento adecuado" (Mensaje al Parlamento del Presidente Carlos Ibáñez del Campo, 1927, citado en Farías, 2003, p. 201).

De lo anterior se desprende la intención de transitar desde una postura prácticamente ausente de parte del Estado en el ámbito de la niñez, hacia una más activa en la generación de las políticas destinadas a su atención.

Finalmente, los llamados de estos reformadores son escuchados en 1928 implementándose la Ley de Protección de Menores N° 4.447, instrumento jurídico que se instala como un sistema tutelar concebido como "una reacción social a un conjunto de diversas situaciones sociales: infracciones a la ley, protección a la infancia desvalida o abandonada, situaciones de "irregularidad" y obligaciones que se derivan de la filiación" (Tello, 2003, p. 14).

Es importante señalar que tanto esta disposición como su sucesora, conocida como "Ley de Menores" - N° 16.618 de 1968- son, de acuerdo a la investigación de Farías, "los instrumentos legales que han guiado, hasta ahora, las acciones destinadas a consolidar el nuevo sistema jurídico hacia la infancia" (Farías, 2003, p. 202).

Este nuevo sistema busca generar la "normalización" del sujeto promoviendo el acercamiento de dos mundos: el legal y el médico. El legal, puesto que la implementación de este sistema jurídico requería de la creación de Tribunales de Menores para la aplicación de un sistema de justicia especializado y que diferenciara claramente entre niños y adultos delincuentes (situación que no se había observado en los períodos previos donde la población infantil debía cumplir sus penas en las cárceles de adultos).

Este nuevo sistema, a su vez, es médico, puesto que requería de la implementación de Casas de Menores para la Observación como instancia previa al traspaso de los menores a la justicia.

Las investigaciones muestran que aún cuando este sistema se había instalado para dar respuesta, por un lado, a las necesidades de la niñez con antecedentes de infracción a la ley y, por el otro, a la protección de aquellos que enfrentaban situaciones de abandono u otras "irregularidades", en la práctica no se generaron las condiciones para este tratamiento diferenciado. De acuerdo al trabajo de Tello, este sistema tutelar "estructuró una institucionalidad única para dar respuesta a dos problemas diversos y no necesariamente interconectados: los niños y adolescentes infractores de ley y aquellos que requerían de protección y/o rehabilitación" (Tello, 2003, p. 14).

Es importante detenerse en un elemento que nutrió el campo institucional de la época en materia de vulnerabilidad en infancia y que se refiere al determinismo social que imperaba en las primeras décadas del siglo XX. Este afectaba de especial manera a la población infantil en situación de pobreza. De acuerdo al trabajo de Farías, la familia pobre era "considerada inhabilitada para el cuidado de sus hijos: es el inicio de una cadena que comienza en la vagancia y termina en la delincuencia" (Farías, 2003, p. 195).

En este trabajo, la autora habla de cómo se fue generando la construcción de un "enemigo" para referirse a la infancia en situación "irregular", en tanto en esa época se les concebía como sujetos que eventualmente

tomarían conciencia de su situación de carencia y responderían con actos de odio contra una sociedad que los había abandonado en asilos e instituciones de beneficencia.

Así, la construcción del 'enemigo' "fue ampliando sus categorías hacia aquellos niños denominados vagos, viciosos o abandonados... Se inició en nuestro país, una campaña de mayor represión y disciplinamiento, que incluyó junto a los delincuentes infantiles, a aquellos niños que no habían cometido delito o falta y cuyos padres no habían solicitado su castigo" (Farías, 2003, págs. 195 y 196).

De acuerdo al trabajo de Tello, ésta es una situación que permaneció como denominador de los instrumentos jurídicos en materia de menores -en las Leyes N° 4.447 y N° 16.618- hasta iniciados los '90. De aquí que en esa época se siguiera privilegiando la separación del niño de su entorno familiar, en el marco de este sistema tutelar, reforzando las estrategias de "internación de los niños y adolescentes, primando la importancia del sistema de administración de justicia por sobre el de provisión de servicios de protección y rehabilitación" (Tello, 2003, p. 15).

En términos de corresponsabilidad, en tanto, es importante señalar que los objetivos de normalización de este sistema tutelar se operacionalizaban vía el acercamiento explícito de la esfera privada a la esfera pública, principalmente a través de Casas de Menores orientadas a la observación, clasificación y derivación sobre la base de métodos científicos de experimentación propuestos por el nuevo sistema.

Lo anterior, en el marco de una coordinación con el referente estatal de la época en materia jurídica. Respecto a este punto, y en base a la revisión literaria, se puede extraer que si bien hubo intentos de coordinar el trabajo entre las esferas estatal y privada, las organizaciones sociales siguieron actuando sin coordinación ni supervisión por parte del Estado (Anríquez, 1994).

La historia muestra que la instalación de la "Doctrina de la Protección del Menor en Situación Irregular", a través de las medidas que seguían el camino de la normalización, estuvo caracterizada por avances y retrocesos, cuyas causas estaban vinculadas a la precariedad -en términos de plazas de atención- y de recursos económicos con las que contaban las iniciativas públicas y privadas para implementar este nuevo sistema (Farías, 2003).

Pese a lo anterior, puede afirmarse que este enfoque fue el que sustentó la dimensión institucional de la corresponsabilidad desde 1928 hasta finales de la década de los '80 y que tomó fuerza entre el Estado y aquellas organizaciones que se inscribían como colaboradoras vía subvenciones.

---

10. Con la Ley N° 16.618 las Casas de Observación pasaron a ser los Centros de Observación y Diagnóstico (COD) y Centros de Tránsito y Distribución (CTD). Con la publicación de la Ley N° 20.084 del año 2005, los COD comienzan a ser llamados Centros de Internación Provisoria (CIP).

### ***La corresponsabilidad bajo el discurso pro derechos - instalación de un nuevo paradigma orientador hacia la infancia***

A fines de los '80, el enfoque doctrinario que sustentó la dimensión institucional comienza a ser reemplazado por un nuevo discurso cimentado en la noción de derechos de la infancia, el cual ha sido impulsado principalmente por la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el conjunto de instrumentos normativos que la complementan a nivel internacional. Entre ellos se cuentan: Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing); Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad; Las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de RIAD); La Convención sobre Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional; Los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a su participación en conflictos armados y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de menores, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía.

Farías señala que con la Convención sobre los Derechos del Niño surge un nuevo grupo de pensadores a los que denomina "reformistas pro-derechos", los cuales elaboran una nueva doctrina para abordar las necesidades de la infancia conocida como la "Doctrina de la Protección Integral".

Bajo este nuevo marco institucional se entendería la necesidad de caminar desde un paradigma centrado en el niño y la niña como "sujetos de normalización", a uno que los conciba como "sujetos de derechos" (Farías, 2003).

A nivel nacional, los cambios bajo este nuevo marco se han dado principalmente con la ratificación de la Convención -el 14 de agosto de 1990- y los protocolos que la complementan<sup>11</sup>, así como con las reformas e instrumentos de política pública que se han impulsado con posterioridad a su aprobación. Ejemplos de ellos son la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010<sup>12</sup> (2000), la creación de los Tribunales de Familia, por medio de la Ley N° 19.968 (2004); la adecuación del plano jurídico orientado a los adolescentes que han cometido delito -por medio de la nueva Ley N° 20.084 (2005)-, las regulaciones incorporadas en materia de trabajo infantil a través de la promulgación de la Ley N° 20.189 (2007), la cual modifica el artículo 13 del Código del Trabajo que norma la contratación de personas menores a 18 años y que, además, sienta las bases para que dicha contratación no vulnere el derecho a la educación de aquellos niños y, recientemente, la instalación de una política universal dirigida a la infancia entre 0 y 4 años, a través del Sistema de Protección Integral "Chile Crece Contigo" (2007).

A través de estos instrumentos se expresa la nueva visión con que el Estado comienza a entender a la infancia reconociéndola como "sujeto de derechos", incorporando el catálogo de derechos fundamentales para todos los niños, niñas y adolescentes (la Política, 2000, p. 6) y, además, reconociendo una serie de derechos especiales como, por ejemplo, el derecho a la protección y asistencia de aquellos niños y aquellas

---

11. El 21 de julio de 2003 se ratifica el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados y el 6 de febrero de 2003 el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía.

12. En adelante "la Política".

niñas que por alguna razón se encuentren privados de su medio familiar (Derecho Especial Número 4, Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010, 2000, p. 7).

Respecto a cómo la Política, en tanto elemento de la dimensión institucional, incide en la corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil, ésta señala explícitamente la intención de "servir de marco orientador de todas y cada una de las iniciativas desarrolladas a favor de los niños, niñas y adolescentes, particularmente aquellas de carácter público" (Política y Plan Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia 2001 - 2010, 2000, p 18).

De lo anterior se puede inferir que las iniciativas que se implementaban a favor de los menores, previo al diseño e implementación de la Política y una vez que ésta se instala, se insertan dentro de un nuevo marco institucional que buscaría reorientar las acciones de atención a las necesidades de la infancia, reconociendo primeramente la necesidad de políticas diferenciadas o compensatorias en aquellos casos de mayor vulnerabilidad social, pero ahora, además, sentando un discurso que busca caminar hacia el reconocimiento del niño y la niña como un actor estratégico en el desarrollo-país y como foco prioritario de las políticas públicas en un marco de corresponsabilidad entre el Estado, las propias familias de los niños y los diversos actores de la sociedad.

Para observar este cambio de enfoque se puede recoger lo que expone el trabajo de Tello al dar cuenta del proceso de instalación de la Política: "el carácter estratégico de esta política significa pasar de programas basados en la consideración de la infancia como grupo vulnerable de la sociedad, hacia la consideración de la infancia como un sujeto y actor estratégico para el logro del desarrollo del país. El resultado de esta nueva mirada es avanzar desde políticas asistenciales y compensatorias -basadas en las necesidades extremas de los niños y las niñas--, hacia una política que reconozca los derechos de los niños como obligaciones para el Estado, las familias y la sociedad" (Discurso del Presidente Lagos en el Palacio de La Moneda, durante la ceremonia de lanzamiento de la Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia en marzo de 2001, citado en Tello 2003, p. 22).

La instalación de esta doctrina pro-derechos, sin embargo, no ha estado ausente de tensiones. De los trabajos de Farías (2003) y Tello (2003) puede desprenderse que factores de tipo cultural han impedido expresar cabalmente los postulados de la Convención y sus implicancias en materia de atención a la infancia vulnerable. Estos, por un lado, se expresan en la existencia de discursos y prácticas penales que perpetúan la lógica normalizadora orientada a la niñez (que la antigua escuela reconocía como en situación irregular) y, por el otro, en que el proyecto de ley tal vez más importante en materia de derechos de infancia, como es la Ley de Protección de Derechos, continúe sin ser aprobado por el Poder Legislativo<sup>13</sup>. Ambos son elementos concretos que expresan tareas pendientes en materia institucional que entran en tensión con un discurso basado en las garantías de los derechos de los niños y las niñas que busca guiar el accionar de las iniciativas públicas y de la Sociedad Civil que los entienden como sujetos poseedores de derechos económicos, sociales, políticos y culturales o lo que Larnaga (1999) entiende como el proceso de "ciudadanización del niño".

---

13. El Proyecto de Ley de Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia ingresó al Senado el 19 de enero de 2005. Actualmente, se encuentra en segundo trámite constitucional catalogado como Proyecto de Ley "sin urgencia". Véase [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl), boletín: 3792 -07.

- Dimensión financiera

Históricamente, las dinámicas en las que la relación entre el Estado y la Sociedad Civil se ha expresado en el plano de las políticas y los programas diferenciados de infancia se han caracterizado por una segunda dimensión referida al plano de financiamiento de las iniciativas que implementan las organizaciones sociales. Así, por ejemplo, existen antecedentes que dan cuenta de una primera cooperación internacional de parte del Estado de España, a través de subvenciones, que data del año 1761 (Cortés, 1994)<sup>14</sup>.

Para los efectos de este estudio, esta dimensión se entenderá en adelante como 'el conjunto de instrumentos a través de los cuales se materializan las transferencias que el Estado realiza para sostener políticas diferenciadas de infancia que son ejecutadas por la Sociedad Civil'.

Para entenderla y revisar el tránsito que ésta ha vivido, los trabajos de Pilotti (1994), Anríquez (1994), y Farías (2003) ayudan a extraer un mapa histórico de las formas de financiamiento que han ayudado a sostener las iniciativas privadas. A su vez, permiten recoger elementos que dan cuenta de cómo esta dimensión ha explicado, en parte, la forma en que el Estado se vincula con el tercer sector en este plano de las políticas públicas.

### ***Financiamiento en el período 1750 - 1920***

El trabajo de Anríquez (1994) da cuenta de cómo en el período comprendido desde mediados del siglo XVIII hasta las primeras décadas del siglo XX, las formas de sostener económicamente las iniciativas orientadas a la infancia recaían fuertemente en la autogestión que podían desempeñar las organizaciones de la Sociedad Civil.

De este modo, las fuentes de recursos más usuales eran las donaciones de personas adineradas, los aportes de cuotas de socios y el trabajo voluntario que ayudaba a sostener las intervenciones que implementaban las organizaciones sociales a favor de los niños y las niñas en situación vulnerable.

En términos del aporte estatal es posible constatar que en este período el rol del Estado se expresó por vía de la ayuda al sostenimiento económico de las intervenciones privadas, pero no enmarcada en una política de financiamiento definida, lo cual era coincidente con la ausencia de una política de infancia (Anríquez, 1994; Farías, 2003).

En su investigación, Anríquez deja ver que los aportes del Estado eran tan variados y con ausencia de criterios claros para su asignación que incluso se encontraban casos en que algunas organizaciones sostenían prácticamente todas sus iniciativas con recursos públicos. Esto contrasta con la situación de otros organismos en que los aportes estatales eran de tan bajo monto que debían recurrir a la movilización de otros recursos, con el fin de complementar los ingresos necesarios para mantener las intervenciones.

---

14. A este respecto véase el trabajo original del autor.

Coincidente con esta situación se observa que la coordinación con el Estado era prácticamente inexistente produciéndose un fortalecimiento del acercamiento sólo en las instancias en que las organizaciones solicitaban mayores recursos para sostener las iniciativas.

A diferencia de lo que puede observarse en períodos posteriores, en los cuales el vínculo incorpora una mirada de parte del Estado respecto a la niñez vulnerable, en esta etapa no podría hablarse de corresponsabilidad implícita -o grupos de atención prioritarios para ambas esferas, pero atendidos de manera desarticulada entre ellas-, puesto que al no existir un segundo actor que incorporara una visión de la infancia, la oferta destinada a ella emanaba de un único referente. Este recibía aportes estatales aislados para su operación, lo cual también le brindaba mayores márgenes de autonomía para operar, al no encontrarse con mecanismos que explicitaran rendiciones de cuentas o esclarecimiento de planes de intervención destinados a los niños y a las niñas que atendían.

### ***Financiamiento en el período 1920 - 1967***

En la mayor parte de este período las lógicas de financiamiento se mantienen prácticamente sin alteraciones respecto a la etapa anterior. Se observa que no existían mecanismos de rendición de cuentas y, desde este ámbito, la manera en que la Sociedad Civil operaba se daba de un modo más bien autónomo, actuando libremente y sin supervisión respecto de sus planes de trabajo, así como de los objetivos que se perseguían con las intervenciones implementadas (Anríquez, 1994).

En diálogo con el trabajo de Farías (2003), en este período es cuando toman fuerza los postulados de los primeros reformadores -"científicos de la infancia"-, situación que establecería una primera diferenciación en relación a de qué manera el financiamiento incidiría como característica relevante de la corresponsabilidad. Farías revela que las organizaciones sociales que se vincularon estrechamente con el servicio público en el marco del nuevo sistema tutelar, lo hicieron principalmente desde el modelo de Casas de Observación. Si se toma este antecedente como base, a la luz de los registros expuestos por Anríquez, es posible suponer entonces que las organizaciones sociales que podían acceder mayormente a recursos por parte del Estado serían aquellas cuyas iniciativas se enmarcaban en la etapa previa a la derivación de los niños que se encontraban en situación "irregular" a un juez de menores.

Con todo, la inexistencia de criterios precisos en la asignación de los recursos, y la falta de coordinación de parte del Estado, dejaba a las organizaciones sociales en un grado de libertad que les permitía operar de acuerdo a las necesidades y objetivos que ellas mismas se definían en pos de la población infantil que atendían.

### ***Financiamiento en el período 1967 - 1989***

Es en este período de la historia en que la dimensión financiera comienza a expresar cambios que impactan fuertemente en el vínculo de las organizaciones sociales con el Estado.

En 1967, con la implementación de la Ley de Menores N° 16.618, se establecen nuevas figuras que vendrían a regular la dimensión de financiamiento. Se instalan así los conceptos de "institución colaboradora" y de "mantención institucional", a través de los cuales se definen los requisitos para que una organización pudiese recibir subvenciones, en el marco de un trabajo con un referente por parte del Estado: el Consejo Nacional de Menores (CONAME), institución encargada de, entre otras funciones, supervigilar y coordinar las acciones que implementaban las organizaciones de la Sociedad Civil que prestaban atención a la infancia vulnerable.

El trabajo de Anríquez (1994) muestra que estas mantenciones institucionales, sin embargo, eran variadas y se entregaban una vez por año, en base a criterios discrecionales definidos por el CONAME, lo cual dejaba a las organizaciones sociales en una situación incierta respecto a los recursos con los que contarían para operar, enfrentándolas a la necesidad de allegar fondos a través de las fuentes adicionales que históricamente habían sostenido sus iniciativas.

A partir de la década del 80, y a un año del nacimiento del nuevo Servicio Nacional de Menores (SENAME) -figura y nombre que toma el anterior CONAME-, se observa un cambio en la dimensión de financiamiento. Así, a las formas que habitualmente habían sostenido las iniciativas de la Sociedad Civil, esto es, aportes privados y cuotas de socios, entre otros, se le suma la aparición de recursos provenientes de la cooperación internacional, los cuales estaban destinados a apoyar a un número de organizaciones sociales que se levantan para atender a la infancia. Sin enmarcarse como colaboradoras de SENAME, sino que como Organizaciones No Gubernamentales independientes del Estado que comienzan a implementar iniciativas en base a metodologías innovadoras y no centradas únicamente en la protección (Pilotti, 1994).

Por otro lado, la antigua "mantención institucional" que naciera en el marco de la Ley N° 16.618 se modifica a través de la aparición en el escenario jurídico del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1.385 (1980), el cual definiría un nuevo régimen de subvenciones de tipo mensual por niño atendido por las organizaciones colaboradoras del SENAME.

El trabajo de Anríquez (1994) menciona que las nuevas organizaciones que emergen a inicios de los '80 también se vinculan con el aparato público para acceder a recursos, pero desde otros niveles estatales como, por ejemplo, a través del acercamiento con los gobiernos locales, lo que se transforma en un antecedente importante con miras a caracterizar las nuevas prácticas y formas de trabajo que comienzan a desplegar estas entidades.

### ***Financiamiento desde 1990 a la fecha***

Revisando los trabajos de González Méyer (1999), Vergara Estévez (2003) y Ferrer, Monje y Urzúa (2005) es posible determinar que existe un consenso generalizado al plantear que las lógicas de oferta y demanda, a través del mercado de licitaciones vía concurso para la ejecución de los proyectos sociales, es una de las variables que mayormente define hoy día la dimensión de financiamiento en el marco de la corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil.

El período comprendido desde 1990 en adelante se caracteriza por cambios sociopolíticos sustantivos, impulsados fundamentalmente por el regreso de la democracia, el cual coincidentemente se ve acompañado por el inicio de nuevos cambios en las formas de entender el financiamiento de las iniciativas orientadas a la infancia vulnerable que se implementan de manera público-privada.

Revisando este período histórico se constata que con el término del régimen militar se inicia un alejamiento de los recursos internacionales que anteriormente percibían algunas organizaciones privadas para implementar sus iniciativas, fondos que comienzan a ser recibidos por organismos del nuevo gobierno, disminuyendo una de las fuentes que había sostenido la acción social en el período de dictadura (González Méyer 1999).

Vergara Estévez, por su parte, complementa esta idea exponiendo que en las primeras etapas de las administraciones post-dictadura los gobiernos de la Concertación instalan un discurso político que incorpora el carácter procedimental de la democracia, re-significando el concepto y, consiguientemente, desencadenando que las organizaciones sociales pierdan los lazos con aquellos referentes internacionales con los cuales compartían valores simbólicos.

El autor refuerza esta idea cuando plantea que: "en los primeros años del retorno a la democracia, el nuevo Estado pidió a las fundaciones extranjeras que ayudaban o sostenían a muchas de las organizaciones privadas que canalizaran los recursos al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)" (Vergara Estévez, 2003, p 11).

Dialoga con esto lo que exponen Ferrer, Monje y Urzúa respecto a la acción de las organizaciones de la Sociedad Civil en materia social: "El retorno de la democracia significó un retiro del trabajo en varios ámbitos que fueron asumidos por el Estado, lo que se produjo paralelamente a la disminución de los recursos de la cooperación internacional, los que se canalizaron directamente a través del Estado" (Ferrer, Monje y Urzúa, 2005, p. 5).

Es importante relevar que este alejamiento de los recursos externos, si bien obedece a concepciones valóricas vinculadas a los preceptos democráticos, también responde a elementos encadenados a los enfoques de intervención que las agencias internacionales comenzaron a priorizar. Esto permite abstraer la idea de que este distanciamiento de recursos no fue una situación sentida únicamente por aquellas nuevas organizaciones que emergieron durante los '80, puesto que aquellas que mantenían un vínculo histórico con el Estado, y que habían implementado mayormente iniciativas enmarcadas en la protección, fueron -de acuerdo a lo que recoge Pilotti (1994)- las que primeramente observan cómo los recursos provenientes de fuentes externas comienzan a declinar cuando los organismos que aportaban dichos ingresos empiezan a privilegiar iniciativas enmarcadas en la promoción y vinculación de los niños con su territorio.

En relación a que hoy se observa en materia de financiamiento es posible afirmar que, en su gran mayoría, ésta se vincula con prácticas centradas en la competencia (Vergara Estévez, 2003).

Esto se aprecia, por un lado, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.032 de julio de 2005, la cual, en primer lugar, por medio de su artículo 44, pone término al funcionamiento del DFL N° 1.385 que definía

el régimen de subvenciones en el período previo (Art. 44, Ley N° 20.032, 2005) y, luego, plantea la forma en que SENAME subvencionará la atención de cada niño o niña atendido por las organizaciones de la Sociedad Civil posterior a la adjudicación de un proyecto vía concurso (Art. 25, Ley N° 20.032, 2005). Por otro lado, la dinámica de competencia a la que hace alusión Vergara Estévez (2003) en materia de infancia también se observa a través de la oferta de gran número de fondos concursables, a los que pueden acceder diferentes organizaciones sociales que despliegan iniciativas de intervención orientadas hacia menores en situación vulnerable.

Ejemplo de lo anterior es el caso de organizaciones sociales que se benefician de fondos públicos de otras reparticiones del Estado como, por ejemplo, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS) o los recursos del Consejo Nacional contra el Consumo de Estupefacientes (CONACE), entre otros, y aunque su inscripción como colaboradora de SENAME no sea condición sine qua non es necesario que se encuentren inscritas para acceder a recursos provenientes del el Estado. Esto, luego de la entrada en vigencia de la Ley N° 19.862 que establece el registro de las personas jurídicas receptoras de recursos contenidos en la Ley de Presupuestos (Art. 1, Ley N° 19.862, 2003).

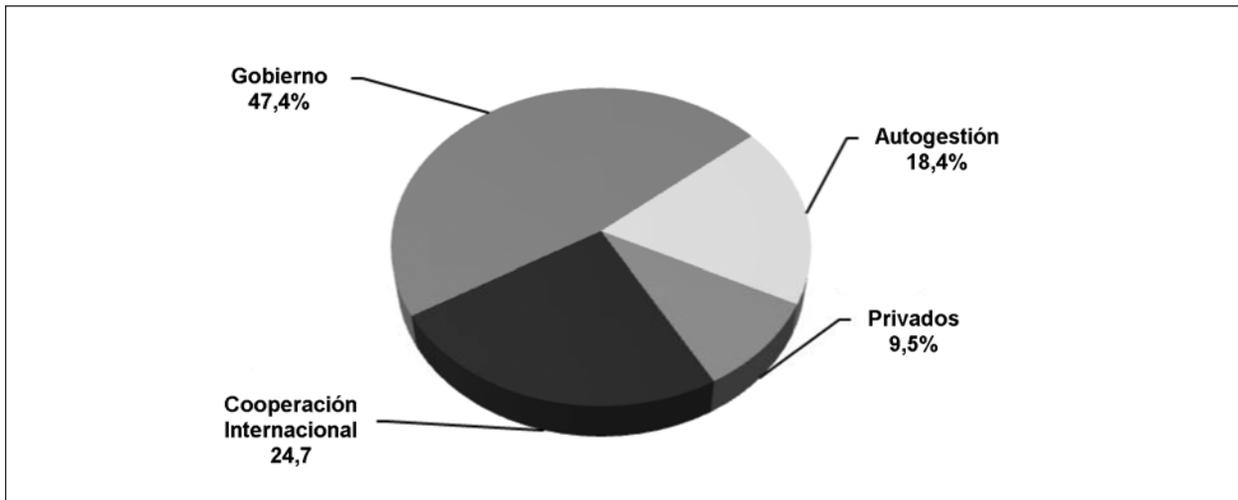
De este modo, se genera un mercado de competencia entre las organizaciones de la Sociedad Civil por obtener los fondos que el Estado pone a disposición para sostener la ejecución de un programa de infancia. Posteriormente, aquella organización que se adjudica un proyecto previamente diseñado por el aparato público, se compromete a cumplir ciertos objetivos dentro de los plazos y términos definidos en las bases de licitación, de manera de alcanzar los productos que el Estado ha definido como prioritarios (Vergara Estévez, 2003).

Con todo, y en base a lo expuesto en este apartado, es posible observar que la característica que prima en esta dimensión de la corresponsabilidad en el escenario social actual es la competencia en donde, así como en el caso del sector privado con fines de lucro, son las fuerzas de la oferta y la demanda las que se articulan para dar respuesta concreta a la ejecución de las políticas públicas de infancia vulnerable llevadas a los territorios en un marco de articulación público- privada.

## A la luz de los datos

En el siguiente gráfico se observan las fuentes de financiamiento que hoy sostienen las intervenciones en infancia implementadas por las organizaciones del tercer sector:

**Gráfico 3: "Fuentes de Financiamiento en promedio de las organizaciones de Infancia"**



Fuente: Elaboración propia en base a la muestra del estudio "Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil" (2004).

A partir de lo expuesto es posible observar que de las organizaciones que declaran tener como primer foco de su acción el trabajo con menores, casi el 20% de sus recursos provienen de la autogestión de las propias entidades privadas. Le sigue un porcentaje cercano al 25% de recursos emanados de la cooperación internacional, mientras que prácticamente el 50% de los aportes que sostienen económicamente las intervenciones de infancia proceden de transferencias del aparato público. Llama la atención que de las organizaciones de la muestra, un porcentaje muy menor de los ingresos -cercano al 10%- corresponde a recursos de fondos privados.

De estos datos se podría inferir a priori que las organizaciones, en tanto mayoritariamente receptoras de fondos públicos, serían también ejecutoras de programas definidos por el aparato estatal. Esto entra en diálogo con lo que señalan Ferrer, Monje y Urzúa (2005) cuando sostienen que las políticas públicas se pueden depositar para su ejecución en organizaciones del tercer sector, o dicho de otro modo, en un momento posterior al diseño -o diagnóstico más programación- de la política o programa.

Hacer esta observación permite realizar primeros acercamientos hacia las características del vínculo de corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil en este ámbito específico de las políticas públicas.

- **Dimensión organizacional**

Caracterizar esta dimensión de la corresponsabilidad implica relevar un elemento que González Méyer aborda al referirse a las particularidades de la esfera privada. Él expone que la corresponsabilidad misma está dada por la propia "auto percepción no gubernamental de las organizaciones de la Sociedad Civil en términos de identidad con respecto al Estado" (González Méyer, 1999, p. 8)<sup>15</sup>. Esto supondría, por tanto, reconocerlas como un tipo de organización más allá de sus logros en determinada etapa de la política pública en la cual se vincula.

Siguiendo al autor, esto significa "iluminar el plano en que las organizaciones son reconocidas y valoradas por el Estado, y por tanto, objeto de políticas o intervenciones determinadas" (González Méyer, 1999, p. 7). De esta idea es posible desprender la necesidad de validar y potenciar el propio capital simbólico de las organizaciones y legitimar los conocimientos técnicos con los que cuentan, así como su rol como interlocutor válido en materia de problemáticas sociales en un plano general y, particularmente, en el plano de las políticas orientadas a la niñez.

Para efectos de este estudio, la dimensión organizacional aludirá al concepto de "interfaz" que utiliza De la Maza, en el cual entiende que el vínculo que se genera entre las iniciativas de la acción estatal con las de la Sociedad Civil se da como "un encuentro entre racionalidades diferentes cuya combinatoria produce determinados resultados, según sea la distribución de los recursos de poder de los actores que se vinculan entre sí" (De la Maza, 2004, p. 108).

Reteniendo esta definición es importante destacar cómo a nivel internacional organismos especializados en materia de infancia han relevado y declarado la necesidad de potenciar el compromiso de las organizaciones de la esfera privada con el trabajo con niños y niñas.

En este sentido, el Instituto Interamericano del Niño (IIN) explicita en su Plan de Acción 2007- 2011, cuyo cumplimiento de su misión consiste en "contribuir al desarrollo de políticas públicas que garanticen la promoción y el ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia, en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los Estados miembros de la OEA, **promoviendo la colaboración con la Sociedad Civil** y la construcción de una cultura de derechos y bienestar de los niños, niñas y adolescentes" (Plan de Acción 2007- 2011, IIN 2007, p. 4).

Para ello se plantea como objetivo estratégico el "**fortalecer las capacidades de intervención** en la promoción y protección de derechos de niñez y adolescencia de las instituciones responsables en los Estados, **la sociedad civil organizada** y los niños, niñas, adolescentes y sus familias en los países de la región miembros de la OEA" (Plan de Acción 2007 - 2011, IIN 2007, p. 4).

Recogiendo estos postulados, a continuación se observan tres componentes que, de acuerdo a la revisión de literatura especializada, se dejan ver como constitutivos de la dimensión organizacional de la corresponsabilidad. Estos son: el componente "identitario", la "capacidad organizacional" y los "espacios

---

15. El estudio del autor hace alusión a la idea de ONGs, las cuales en este trabajo forman parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

de interlocución" entre la esfera pública y privada en materia de políticas públicas y programas orientados a la infancia en situación vulnerable.

### ***Componente "identitario"***

González Méyer plantea que observar a las organizaciones de la Sociedad Civil en la dimensión organizacional implica reconocer que ellas conforman una esfera con una identidad particular y que trabajan en torno a "ciertos valores que no son asumidos por el Estado" (González Méyer, 1999, p. 8).

Ayuda a comprender esta idea el aporte de De la Maza cuando argumenta que las organizaciones de la Sociedad Civil "defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos" (De la Maza, 2000, p. 9) permitiendo extraer la noción de que las organizaciones, si bien intervienen en ámbitos vinculados a la acción pública, lo hacen también desde una lógica diferenciada a cómo lo hace el Estado, fortaleciendo la idea de una esfera con un componente identitario, por definición y por acción, distinto al del aparato público.

Complementa lo anterior el concepto de que "es lo valórico ideológico lo que constituiría lo esencial de la diferencia entre las organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado" (González Méyer, 1999, p. 8).

Tomando estos aportes, en adelante se entenderá por componente identitario a 'la suma de elementos, por un lado valóricos, pero, por otro, desde las propias prácticas de hacer intervención y, que como un todo, constituyen la identidad diferenciada de la Sociedad Civil que interviene en infancia'.

En el plano de la niñez vulnerable, y desde una mirada histórica, se observa que esta situación ha tendido a darse con mayor o menor fuerza, dependiendo del período bajo análisis.

Por ejemplo, la diferenciación identitaria -en tanto valores ideológicos- se dio marcadamente en el período en que el Estado carecía de una mirada respecto del tratamiento de los problemas de la niñez.

Durante el período histórico comprendido entre 1928 a 1967, el trabajo de Anríquez (1994) muestra que este elemento de diferenciación se perpetúa en tanto las organizaciones sociales siguen operando mayormente de manera autónoma y sin coordinación ni lineamientos recibidos por parte del Estado.

A partir de la entrada en vigencia del DFL N° 1.385 (1980), en el marco de la Ley de Menores N° 16.618, sería posible suponer algunos niveles de gradualidad respecto a esta situación, ya que esta nueva normativa establece el sistema de subvenciones por niño o niña para aquella infancia atendida por organizaciones del tercer sector que financia el SENAME (Cillero, 1994).

Lo anterior, puesto que esta misma Ley le encarga al anterior Consejo Nacional de Menores -y posterior SENAME- la responsabilidad de "planificar, supervigilar, coordinar y estimular el funcionamiento de las entidades y servicios públicos o privados que presten asistencia y protección a los "menores" en situación irregular" (Anríquez, 1994, p. 173). De aquí es posible desprender la idea de que las organizaciones vinculadas

como colaboradoras directas del Consejo debieron haber adaptado sus misiones y visiones institucionales para poder acceder a las subvenciones en tanto se les encargaba la ejecución de la política de infancia.

González Méyer alude a que una de las tensiones que enfrentan las organizaciones de la Sociedad Civil, en términos de su identidad, dice relación con su autonomía e independencia. "La vivencia de las organizaciones de la Sociedad Civil parece mostrarles que la mantención y acentuación de un carácter independiente está amenazada, y por tanto, es la reproducción de su género institucional el que enfrenta dificultades de reproducción, a través de su transformación en organismos ejecutores" (González Méyer, 1999, p. 8).

En la actualidad, esta situación puede observarse en tanto, por un lado, un porcentaje cercano al 90% de las organizaciones que intervienen en infancia se vincula con una política pública en la etapa de implementación y ejecución de la misma y, por otro, por el hecho objetivo que una de las características de la corresponsabilidad se da dentro de la dimensión de financiamiento a través de fondos estatales para implementar sus iniciativas.

Tomando las palabras de Ferrer, Monje y Urzúa, "las formas de trabajo y de organización de las organizaciones sociales dependen, en gran medida, de los requerimientos técnicos que realizan las contrapartes institucionales que solicitan la intervención. Por lo tanto, su estructura y funciones son de carácter adaptativo y contingencial a la demanda de servicios" (Ferrer, Monje y Urzúa, 2005, p. 7).

Se puede concluir entonces que este componente se encuentra hoy ante una mayor permeabilidad para las organizaciones de la Sociedad Civil bajo las dinámicas de ejecución de las políticas públicas que el Estado define para atender a niños y niñas en situación vulnerable.

Esta situación difiere respecto a las etapas históricas en que una reducida coordinación operaba entre la esfera pública y la privada o cuando las organizaciones sociales se sostenían fuertemente con fondos de la cooperación internacional. Esto fue lo que sucedió en el período comprendido entre los '80 y los '90 (González Méyer, 1999) y muy contrario a lo que se observa hoy día, en que las organizaciones se financian fuertemente con recursos públicos, situación que las tiende a dejar como ejecutores de una política, lo que incluso pone en cuestionamiento su efectivo carácter no gubernamental (Vergara Estévez, 2003). Esta condición es esencial para que el mundo civil organizado pueda ser visto como un ente distinto al aparato del Estado.

### ***Componente "capacidad organizacional"***

De la Maza (2004), al referirse a la noción de interfaz, advierte que los resultados que se produzcan de una relación de corresponsabilidad dependerán de los recursos con los que cuenten ambas esferas para operar en pos de ellos.

En este contexto, diversos autores han advertido la importancia de fortalecer la capacidad organizacional de las entidades de la Sociedad Civil como constitutivas de una esfera ideológicamente distinta del Estado (González Méyer, 1999; Castillo, 2002). Incluso el estudio "Más Voces" (2004) hace alusión a la idea de los

principios democráticos, por cuanto releva que el fortalecimiento de la Sociedad Civil "permite la expresión de la diversidad, la pluralidad de ideas, utopías y visiones, así como la manifestación de intereses... de mayorías y minorías, sean éstas numéricas o sociales" (Estudio "Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil", 2004, p. 51).

Rescatando la noción de interfaz, en términos de los resultados que una intervención pública- civil puede arrojar, en esta investigación se verá este componente como la suma de las buenas prácticas de gestión y administración que fortalecen organizacionalmente a la Sociedad Civil. En este sentido, se entenderá más allá que la forma de hacer intervención, el nivel de capitalización de los recursos organizacionales: recurso humano capacitado y estable, nivel de vulnerabilidad organizacional de las entidades en términos de independencia financiera, soporte de gestión interno de las organizaciones civiles y otros que ponen al servicio de la acción en infancia.

En este mismo sentido, esto se encadena con lo que los organismos internacionales especializados en temática infantil han abogado en torno a la importancia de desarrollar y fortalecer las capacidades organizacionales de las entidades privadas. Ejemplo de ello es el reconocimiento que hace el Instituto Interamericano del Niño (2007) que, en el marco de un trabajo que camine hacia el fortalecimiento de un sistema de derechos para la infancia, reconoce la existencia de una esfera diferenciada del Estado con recursos y valores ideológicos complementarios a éste, y que deben seguir siendo reforzados en su identidad particular para favorecer el trabajo que se desarrolla por cada niño y niña de la región.

### ***Componente "espacios de interlocución"***

El tercer componente que se puede extraer de la revisión bibliográfica sobre este tema surge a partir de los trabajos de Castillo (2002), González Méyer (1999) y Ferrer, Monje y Urzúa (2005). De ellos se recoge que uno de los elementos que configurarían la dimensión organizacional de la corresponsabilidad es la generación y la reivindicación de espacios de interlocución entre ambas esferas.

Lo anterior implicaría, en especial en el caso de las políticas de infancia vulnerable, el acercamiento de estos dos mundos con identidades particulares y diferenciadas con miras a compartir experiencias de trabajo, generar instancias de debate y ampliar los procesos de implicación en el ciclo productivo de la política pública.

En base a lo anterior, este estudio entenderá por este componente 'a las instancias de diálogo público-privado que legitiman y potencian el conocimiento respecto a la intervención inserto en la esfera privada, facilitando el diseño e implementación conjunta de políticas, así como la articulación y coordinación público-privada, y la recuperación del "saber hacer" tanto del Estado como de la Sociedad Civil respecto a la acción en infancia.

Recogiendo los aportes de las investigaciones que han nutrido este trabajo se puede observar que en el período comprendido entre 1750 y 1920 no existía una legitimación por generar estos espacios de interlocución. Sin embargo, puede señalarse, de acuerdo tanto a Anríquez (1994), como a Cillero (1994),

que en determinados períodos históricos -principalmente entre 1920 y 1967- se le dio un nuevo significado a la importancia de generar espacios de intercambio.

Esta noción se puede extraer a priori cuando con la legislación de menores se crean organizaciones estatales encargadas de "planificar, supervigilar, coordinar y estimular el funcionamiento y la organización de las entidades y servicios públicos o privados" (Cillero, 1994, p. 110, Anríquez, 1994, p. 173) que intervienen en infancia.

Pese a lo anterior, parece ser que la efectividad en la generación de estos espacios de coordinación y participación no se tradujo en la realización de espacios de intercambio de experiencias con la misma intensidad con que se plasmaba en el discurso de la legislación.

En su trabajo, Anríquez incluso deja ver que las organizaciones privadas siguieron operando de manera aislada y que primeramente se levantan entidades o conglomerados de organizaciones desde el tercer sector con el objeto de transformarse en interlocutores del Estado en materia de políticas y programas de infancia. Tal es el caso de la Federación Nacional de Instituciones de Protección de Menores (FENIPROM)<sup>16</sup>, que comienza a gestarse en 1958. "Ante la omisión de la tarea coordinadora del Estado... ... fueron las entidades privadas las que constituyeron una instancia de coordinación y de interlocución con el sector público" (Anríquez, 1994, p 164).

Para el período comprendido entre 1967 y 1989 se habrían dado avances en materia de interlocución, principalmente con la creación del SENAME en el año 1979, a través del DFL N° 2.465 que lo define como un "organismo dependiente del Ministerio de Justicia encargado de ejecutar las acciones que sean necesarias para asistir y proteger a los menores de que trata esta ley y de estimular, orientar, coordinar y supervisar técnicamente la labor que desarrollen las entidades públicas o privadas que coadyuven con sus funciones" (DFL N° 2.465, tomado de Cortés, 1994, p. 241).

Es en este período, además, donde se observa el surgimiento de nuevas Organizaciones No Gubernamentales que comienzan a intervenir desde iniciativas de tipo promocional, diferentes a las que el Estado había privilegiado bajo la doctrina del menor en situación "irregular". Esta situación, dentro de otras expresiones, trae consigo la coordinación de estas nuevas entidades con diferentes organismos de gobierno como, por ejemplo, los municipios<sup>17</sup> con lo cual se puede desprender entonces que las instancias de intercambio se comienzan a dar con diferentes organismos del Estado sin contar con un único referente estatal.

Finalmente, en el período comprendido desde 1990 a la fecha se puede hablar de cambios en las instancias de interlocución, generadas principalmente por las nuevas miradas y formas de operar introducidas bajo el nuevo sistema democrático.

---

16. FENIPROM obtiene su personalidad jurídica el 24 de noviembre de 1964 por Decreto del Ministerio de Justicia N° 3372. A agosto de 2008 reúne a un total de 47 organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen en infancia. Estos datos se obtuvieron de su sitio web: [www.feniprom.cl](http://www.feniprom.cl)

17. Al respecto, véase el capítulo IV de la versión original de esta investigación: "Análisis Histórico de la Acción Privada y su relación con el Estado: Tercer período".

Las organizaciones colaboradoras de SENAME, por su parte, mantienen un diálogo con el servicio a través de un comité consultivo y en diciembre de 2000, en el marco de la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia, se declara como prioritario para dar seguimiento a los postulados de la Política la creación de un Consejo de Ministros y de un Comité Consultivo Ampliado integrado, entre otros miembros, por las redes de organizaciones no gubernamentales de infancia, "de manera de incorporar la opinión, sugerencias y propuestas de otros actores sociales claves para el éxito de la Política de Infancia y Adolescencia" (Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia, 2000, p. 29).

Actualmente, con la implementación del Sistema de Protección Integral "Chile Crece Contigo", esta función se le encarga al Observatorio de la Infancia, el cual se concibe como "una herramienta de carácter permanente de información y análisis sobre la situación de cumplimiento efectivo de los derechos de los niños y niñas, el monitoreo de las políticas de infancia, así como de la elaboración de propuestas y recomendaciones para su fortalecimiento y articulación" (Documento "Chile Crece Contigo", 2007, p. 7).

A este Observatorio se incorporan "representantes del mundo académico, empresarial, de los medios de comunicación, de organizaciones de la Sociedad Civil y de organismos multilaterales, que trabajen en materia de infancia", de manera de "fortalecer la coordinación entre las instituciones académicas y de la Sociedad Civil con el sector público, mediante el aporte de conocimientos e información actualizada y pertinente que guíen la toma de decisiones" (Documento "Chile Crece Contigo", 2007, p. 7).

Al cierre de este capítulo es posible identificar, tanto de los autores que han contribuido teóricamente a esta investigación como de lo expuesto por organismos internacionales especializados, la importancia que se le atribuye a potenciar el rol de la Sociedad Civil contribuyendo a la generación de espacios de diálogo con el Estado, así como también relevando la necesidad de fortalecer sus capacidades organizacionales, en tanto esfera diferenciada y significativa en materia de atención a las necesidades de los niños y las niñas en situación de vulnerabilidad social.

## IV. Análisis cualitativo - cuantitativo

### 1. Momentos del trabajo de campo

#### a. Primer momento

La segunda etapa de este estudio aborda las preguntas de investigación integrando herramientas de tipo cualitativo y cuantitativo. Para ello, en un primer momento se realizaron entrevistas a siete expertos en temáticas de niñez (representantes del Estado, de la Sociedad Civil, de la Academia y del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>18</sup>.

La selección de estos expertos se fundamentó en dos criterios: su conocimiento sobre la temática de infancia y su experiencia o acercamiento al trabajo con organizaciones de la Sociedad Civil para implementar políticas sociales orientadas a la niñez.

De esta manera, se buscó rescatar desde su percepción las características de la relación de corresponsabilidad en materia de políticas y programas diferenciados de infancia en situación de vulnerabilidad social.

En la primera etapa del trabajo de campo, las entrevistas se movilizaron por tres preguntas orientadoras enmarcadas en las dimensiones de la corresponsabilidad identificadas a la luz de la revisión bibliográfica. Adicionalmente, se indagó sobre las dimensiones y los componentes que son susceptibles de ser mejorados o, en su defecto, generados para superponer el interés superior del niño en un marco de calidad en su atención. Como resultado de este primer sondeo se reconocieron tanto características generales de la corresponsabilidad como componentes y sub-componentes específicos enmarcados en las dimensiones analizadas y que como denominador común, a juicio de los informantes, apuntan en mayor o menor medida a mejorar el acercamiento público-privado en el plano de las políticas diferenciadas.

De esta forma, la indagación se guió por las siguientes preguntas orientadoras:

- **A nivel de la dimensión institucional:**  
¿Es adecuado el conjunto institucional para establecer la relación público-privada dentro de un marco de derechos?
- **A nivel de la dimensión financiera:**  
¿La modalidad de financiamiento favorece la corresponsabilidad en materia de infancia?
- **A nivel de la dimensión organizacional:**  
¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas que, a su juicio, se presentan en el proceso de acercamiento público-privado en términos organizacionales?

---

18. La primera etapa del trabajo de campo se realizó entre agosto y octubre de 2008.

## b. Segundo momento

En una segunda etapa de la investigación se integraron herramientas cuantitativas, por medio de la aplicación de la metodología multicriterio de Proceso Analítico Jerárquico (AHP)<sup>19</sup>.

En este segundo momento, se buscó recoger una priorización consistente de aquellas dimensiones, componentes y sub-componentes susceptibles de ser mejorados o generados. Cada uno de ellos se incorporó al diseño de una Estructura Jerárquica que fue presentada y validada como representativa por los informantes consultados en esta etapa en términos de sus expectativas.

De esta forma, de los siete expertos entrevistados originalmente se seleccionaron cuatro para la aplicación de la metodología multicriterio: dos representantes de la Sociedad Civil y dos representantes de organismos del Estado.

En esta etapa, además, algunos expertos complementaron sus juicios con ideas-fuerza relevantes en materia de corresponsabilidad.

Los representantes de la Sociedad Civil seleccionados fueron la Directora Nacional del Programa "Adopta un Hermano", de la Fundación para la Superación de la Pobreza y la Directora del Departamento de Colaboración, Investigación y Desarrollo del Consejo de Defensa del Niño (CODENI).

Se privilegió trabajar con estos informantes en base a dos criterios: el origen del diseño de los programas que ejecutan y el organismo público con el cual se vinculan. Así, los programas del Consejo de Defensa del Niño se enmarcan en lineamientos generales definidos desde el aparato público, en tanto que su acercamiento para la conversación sobre políticas de infancia se desarrolla en mayor medida con el SENAME. "Adopta un Hermano", por su parte, es un programa diseñado desde la Sociedad Civil y en la actualidad se vincula a través de la Fundación dentro de la cual se ejecuta con diversos organismos públicos, entre ellos el Ministerio de Planificación Social (MIDEPLAN)<sup>20</sup>.

Los representantes seleccionados de la esfera pública, en tanto, fueron la Coordinadora del Observatorio de la Infancia de MIDEPLAN y el Jefe de la Unidad de Estudios de la Dirección Nacional del SENAME.

La elección de estos informantes se fundamentó, en el caso del representante de MIDEPLAN, sobre la base de una visión global de la realidad de la infancia desde su presencia en el Observatorio. En relación al representante de SENAME, su inclusión se explica en que el 98% de la atención que presta este servicio se realiza a través de organismos colaboradores<sup>21</sup> donde se encuentran las organizaciones del mundo civil.

A cada uno de los cuatro informantes se le realizó una entrevista de corte estructurado que buscaba determinar, en primer lugar, la dimensión más relevante en materia de corresponsabilidad y, segundo,

---

19. La segunda etapa del trabajo de campo se realizó durante la última semana de noviembre de 2008.

20. En ningún caso esto supone que estas organizaciones privadas no establezcan conversaciones con otros organismos públicos.

21. Excluyendo los 105 municipios a través de los cuales se implementan las Oficinas de Protección de Derechos (OPDs). Para un análisis detallado de estos datos, véase el trabajo original del autor.

cuáles de sus componentes y sub-componentes podrían ser generados o reforzados desde el Estado para favorecer la articulación público-privada en un marco de calidad que superpusiera el interés superior del niño.

Para facilitar la aplicación de la metodología se les entregó un diccionario de conceptos diseñado para esta investigación, el cual definía lo que se iba a entender por cada uno de los elementos de la estructura.

El orden de importancia de un elemento por sobre otro se midió en base a la escala de Saaty, la que toma desde el valor 1 (para igual importancia entre elementos pares) hasta 9 (para importancia extrema de un elemento respecto a otro). Posteriormente se analizaron los juicios de manera integrada, a través de la aplicación de medias geométricas.

## **2. Alcances metodológicos**

Es importante señalar que si bien las entrevistas -en ambos momentos- aportaron información valiosa respecto al foco de esta investigación, existen algunas limitaciones referidas a la naturaleza de los análisis cualitativos. En primer lugar, no es posible hacer extensibles los hallazgos obtenidos, puesto que, a diferencia del trabajo con técnicas cuantitativas, los resultados obtenidos con herramientas cualitativas no son generalizables. En este sentido, este análisis rescata la percepción de informantes claves, pero sus percepciones no conforman un análisis de tipo representativo. En segundo lugar, el carácter exploratorio de la indagación se cruza con razones de tiempo y recursos que llevó a que en esta etapa de la investigación sólo se trabajara con informantes expertos de la Región Metropolitana. A la luz de lo anterior, una segunda limitación se relaciona con que el análisis es acotado omitiendo otras realidades regionales.

## **3. Dimensiones, componentes y sub-componentes de la estructura jerárquica**

De la indagación en el primer momento del trabajo de campo se recogieron las características generales de la corresponsabilidad, así como nuevos elementos: componentes y sub- componentes que, bajo la forma de estrategias para mejorar el acercamiento público-privado, complementaron aquellos que inicialmente se identificaron desde la literatura especializada.

En los siguientes cuadros se presentan a modo de síntesis:

**Cuadro 3: "Dimensiones de la corresponsabilidad en infancia"**

<b>Dimensión</b>	<b>Definición</b>
Institucional	Conjunto de instituciones formales e informales dentro del cual se desarrolla la política diferenciada de infancia. Desde un plano formal, se desprende de la Convención y reúne a todos aquellos instrumentos jurídicos y no jurídicos que sirven de marco orientador de las iniciativas dirigidas a la infancia en situación vulnerable. Respecto al plano informal, comprende los códigos de conducta de los funcionarios que definen la política diferenciada y que pueden facilitar -o no- la articulación entre la esfera pública y privada para la producción e implementación de políticas y programas.
Financiera	Conjunto de instrumentos a través de los cuales se materializan las transferencias que realiza el Estado para sostener políticas diferenciadas de infancia que son ejecutadas por la Sociedad Civil.
Organizacional	Conjunto de capacidades diferenciadas con que cuentan las organizaciones de la Sociedad Civil respecto al Estado y que ponen al servicio del trabajo en materia de infancia vulnerable.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 4: "Dimensión institucional - Componentes"**

<b>Dimensión</b>	<b>Definición</b>
Ley de Protección de Derechos	Ley de Protección de Derechos de la infancia que, en primer lugar, enmarque y oriente los cambios institucionales en materia de políticas públicas y, en segundo término, genere el escenario institucional para la interacción público-privada dentro de un marco de derechos. Actualmente existe un Proyecto de Ley de Protección de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia que no ha pasado el segundo trámite constitucional del Senado desde el 19 de enero de 2005 y que actualmente se califica "sin urgencia" <sup>22</sup> .
Articulación eficaz de las políticas universales	Entiende políticas universales como educación o salud eficazmente articuladas, de manera de reforzar su acción preventiva ante determinados episodios de vulneración de derechos.

Fuente: Elaboración propia.

22. Al 12 de agosto de 2009, se encuentra en igual situación.

**Cuadro 5: "Dimensión financiera - Componentes"**

<b>Dimensión</b>	<b>Definición</b>
Subvenciones	Entiende la modalidad de transferencias con la que opera en Chile el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Establece una transferencia mensual por niño o niña atendido por una organización colaboradora del SENAME. Se accede a la subvención postulando a través de concurso (Art. 25, Ley N° 20.032, 2005) <sup>23</sup> .
Fondos concursables	Transferencia estatal distinta a la subvención del SENAME. Toma la forma de una cantidad fija para la ejecución de un proyecto asignada por concurso público. Pueden postular todas las organizaciones acreditadas para recibir fondos del Estado.
Fondo de funcionamiento mixto	Modalidad de transferencia estatal diferenciada y progresiva: en un primer momento, se asignaría por concurso público a aquellas nuevas iniciativas -inéditas- de atención a la infancia. En una segunda etapa, posterior a la acreditación de resultados, recibiría la transferencia sin necesidad de concursar por dichos recursos estableciendo un convenio de cooperación durante un período fijo, susceptible de ser renovado conforme acreditación de resultados.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 6: "Dimensión organizacional - Componentes"**

<b>Dimensión</b>	<b>Definición</b>
Identitario	Conjunto de elementos que constituyen la identidad diferenciada de la Sociedad Civil. Incorpora la capacidad propia de innovar en metodologías de trabajo, por ejemplo, rescatando lo "no formal" o el enfoque comunitario.
Capacidad organizacional	Reúne las buenas prácticas de gestión y administración que fortalecen organizacionalmente a la Sociedad Civil. Entiende la capacitación del recurso humano de la esfera privada, el desarrollo de sistemas de gestión y todos aquellos elementos que contribuyan al fortalecimiento de la esfera no-estatal en términos organizacionales.
Espacios de interlocución	Incorpora las instancias de diálogo público-privado que legitiman y potencian el conocimiento respecto a la intervención inserto en la esfera privada fortaleciendo las capacidades organizacionales de la Sociedad Civil. Facilita el diseño e implementación de políticas, la articulación y coordinación público-privada y la recuperación del "saber hacer" tanto del Estado como de la Sociedad Civil respecto al trabajo en infancia.

Fuente: Elaboración propia.

23. La citada Ley establece el sistema de subvenciones para todas aquellas organizaciones de la Sociedad Civil que colaboran con el Servicio Nacional de Menores de Chile.

## 4. Sub-componentes de la dimensión organizacional

De los elementos constitutivos de esta dimensión, los expertos identifican posibles estrategias-entendidas como sub-componentes- que el Estado debe desarrollar para fortalecer las capacidades diferenciadas de la Sociedad Civil. Estas se presentan en los siguientes cuadros:

**Cuadro 7: "Identitario - Subcomponentes"**

<b>Dimensión</b>	<b>Definición</b>
Mínimo más "plus" de innovación	Cómo el Estado podría generar estrategias institucionales formalizadas en las cuales, en el caso de los programas ejecutados en lógicas de corresponsabilidad, se pidiese desde el aparato público una garantía de mínimos exigidos en los resultados de la intervención. Junto con esto se entregaría un margen para trabajar metodologías innovadoras reconocidas y potenciadas vía incrementales en las transferencias estatales.
Nuevas estrategias de intervención a la Política Pública (PP)	Cómo el Estado puede generar mecanismos para que, en el marco de una política diferenciada de infancia, se establezca formalmente la posibilidad de desarrollar estrategias de intervención distintas a las definidas por el aparato público y que igualmente puedan acceder a recibir transferencias estatales.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 8: "Capacidad organizacional - Subcomponentes"**

<b>Dimensión</b>	<b>Definición</b>
Planes de mejora a la gestión de la Sociedad Civil.	Estrategias que puede desarrollar el Estado para fortalecer la gestión de las organizaciones de la Sociedad Civil con las cuales se ejecuta la política diferenciada de infancia. Entiende planes formales de capacitación del recurso humano de las organizaciones privadas, apoyo al establecimiento de modelos de gestión y monitoreo de la intervención, entre otros.
Transferencia de conocimiento a través de la asignación de puntaje a la "Postulación Conjunta"	Apunta a la generación de un sistema estatal que favorezca y potencie la postulación conjunta entre organizaciones de la Sociedad Civil para implementar políticas y programas de niñez. De este modo, se generarían externalidades positivas, por la vía del fortalecimiento de lazos inter-organizaciones de infancia, favoreciendo el traspaso de conocimientos a través del intercambio de metodologías de intervención exitosas, a la vez de propender al fortalecimiento de la esfera identitaria de las organizaciones privadas que operan en el campo de la niñez.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 9: "Espacios de interlocución - Subcomponentes"**

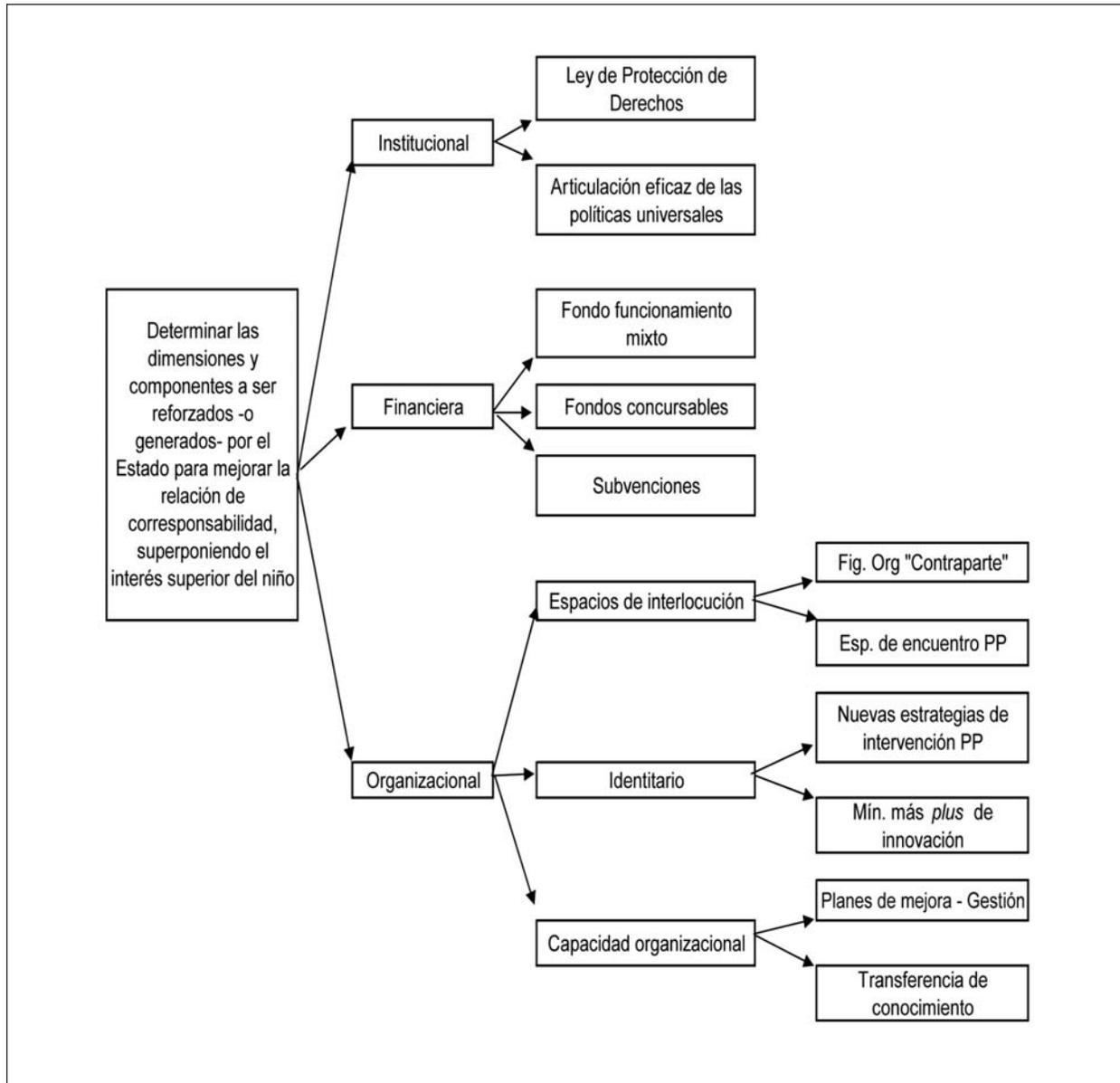
Dimensión	Definición
Figura organizacional "Contraparte".	Rescata la idea de una figura organizacional establecida al interior del organismo público que implementa políticas de infancia bajo lógicas de corresponsabilidad con la Sociedad Civil, favoreciendo el diálogo en materia de políticas públicas. Recoge el "saber hacer" de las organizaciones privadas y establece lineamientos y estrategias para el acompañamiento por parte del servicio público que encarga la ejecución de la política de infancia. En este subcomponente se incorpora el establecimiento y redefinición de las tareas del Estado asignándole, entre otras, roles activos de capacitación, acompañamiento técnico, sistematización de la intervención y rescate de buenas prácticas.
Espacios de encuentro temáticos de políticas públicas (PP).	Recoge la idea de generar espacios de encuentro entre las organizaciones que trabajan programas de infancia, de manera de favorecer el intercambio de buenas prácticas y rescatar aprendizajes conjuntos en materia de atención a la niñez, entre otros. A diferencia de la figura organizacional "Contraparte", éste no se entiende como una figura establecida formalmente al interior del organismo público que convoca a la Sociedad Civil para ejecutar la política en un marco de corresponsabilidad, sino que más bien se remite a la voluntad de las autoridades públicas para generar estos encuentros no necesariamente establecidos como una práctica formal.

Fuente: Elaboración propia.

## 6. Estructura jerárquica

Las dimensiones, componentes y subcomponentes fueron incorporados al modelo de Estructura Jerárquica que fue validado como representativo por los expertos consultados. Este se presenta en la figura 1. Los resultados de la aplicación de Multicriterio, por su parte, se exponen en el cuadro 9.

**Figura 1: "Estructura jerárquica"**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 10: "Prioridades globales y locales de la estructura jerárquica"**

<b>Dimensiones</b>	<b>Componente</b>	<b>Subcomponente</b>
Institucional PG: 0,55 PL: 0,55	Ley de Protección de Derechos PG: 0,38 PL: 0,68  Mejora en la articulación de las políticas universales PG: 0,18 PL: 0,32	
Financiera. PG: 0,27 PL: 0,27	Fondo de funcionamiento mixto PG: 0,18 PL: 0,65  Fondos concursables PG: 0,05 PL: 0,19  Subvenciones PG: 0,04 PL: 0,16	
Organizacional PG: 0,18 PL: 0,18	Espacios de interlocución PG: 0,09 PL: 0,52	Figura organizacional "Contraparte" PG: 0,08 PL: 0,81  Espacios de encuentros temáticos de Políticas Públicas PG: 0,02 PL: 0,19
	Identitario PG: 0,05 PL: 0,26	Nuevas estrategias de intervención a la política pública PG: 0,03 PL: 0,65  Mínimo más "plus" de innovación PG: 0,02 PL: 0,35
	Capacidad organizacional PG: 0,04 PL: 0,21	Planes de mejora a la gestión de la Sociedad Civil PG: 0,02 PL: 0,63  Transferencia de conocimiento a través de la asignación de puntaje a la "Postulación Conjunta" PG: 0,01 PL: 0,37

Fuente: Elaboración propia.

## V. Análisis de resultados - La corresponsabilidad vista desde los actores

En el ámbito institucional, el acercamiento público-privado en Chile se da en un marco de adecuación administrativa a los postulados de la Convención, en donde el país ha ido adaptando sus instrumentos jurídicos y normativos hacia lo que ésta plantea, si bien persiste una deuda en materia institucional formal, al no contar con una Ley de Protección de Derechos que dialogue con el marco doctrinario que impulsa la Convención. Los expertos consultados observan esta dimensión como el ámbito más importante dentro del cual se debe producir la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil, con un 55% de prioridad asignada (Cuadro 10). Dentro de este plano institucional cobra fundamental importancia la tarea de proteger y restituir los derechos de los niños y las niñas, a la vez de activar e implementar la Ley de Protección de Derechos que dialogue con el marco institucional y normativo que impulsa La Convención (este último punto alcanza casi un 70% de prioridad asignada, por sobre el componente de articulación eficaz de las políticas de tipo universal, el que supera levemente el 30% de prioridad).

En el plano de las políticas de infancia, por su parte, se constata que la noción de corresponsabilidad implica responsabilidades para todos los actores sociales en cuanto a lo que significa proteger y restituir los derechos -en los casos en los que así se requiera- de los menores<sup>24</sup>. En cuanto a las características de la interacción, se deja ver que el encuentro se da mayormente en la etapa de implementación y ejecución de las políticas de infancia (Gráfico 2), en donde el Estado sería el actor principal al momento del diseño.

Respecto a los aportes de cada esfera a las políticas de infancia, en primer lugar, se observa que la Sociedad Civil posee el "saber hacer" de la intervención, capitalizado durante siglos desde que comienza a hacerse cargo de las necesidades de la infancia y, en segundo lugar, que su propia capacidad de innovar se transforma en un plus dada su condición más plástica y permeable en comparación con el Estado que tiende a ser una esfera más burocrática y jerárquica. Esto le permite ser un laboratorio de nuevas metodologías de intervención para el trabajo con población infantil<sup>25</sup>, en tanto que un aporte sería que se encontrara inserta en los territorios, lo que le permitiría generar una oferta de servicios basada en derechos construida desde la cercanía con los propios niños y niñas<sup>26</sup>, al tiempo que levantara propuestas de políticas públicas de infancia hacia el Estado -legislativas o no- a partir de lo que ellos observan en los territorios<sup>27</sup>. El aporte del Estado, por su parte, estaría dado, primeramente, por la bajada de lineamientos respecto al trabajo en infancia y, segundo, por el desarrollo de sistemas de gestión que permiten el traspaso de recursos económicos hacia la Sociedad Civil para la implementación y ejecución de las políticas<sup>28</sup>.

En el ámbito financiero, se releva la necesidad de revisar cómo el sistema de financiamiento condiciona la forma en que se encuentra el Estado y la Sociedad Civil para abordar las políticas de infancia. A nivel

24. Todos los expertos consultados reportaron que la noción de "corresponsabilidad" implica a cada actor hacerse responsable por el resguardo de los derechos de la población infantil.

25. De acuerdo a lo reportado por actores tanto del Estado como de la Sociedad Civil.

26. En este punto existe coincidencia entre lo que declara el representante de la Academia y el experto de UNICEF.

27. Opinión de un experto de la Sociedad Civil.

28. Respuestas dadas por representantes de la esfera pública y privada.

macro, el Estado define las políticas de manera vertical incorporando a actores privados en la consulta sólo cuando la autoridad reconoce en esta práctica un valor agregado para el diseño de las líneas de acción<sup>29</sup>.

Las características globales que hoy presenta el sistema de financiamiento son: una esfera pública que administra los recursos y que los entrega bajo licitación concursable a privados para que ejecuten la política (a partir de la consulta realizada) y una Sociedad Civil con pocas instancias para expresar sus críticas y miradas respecto a las políticas públicas, situación que puede explicarse porque su propia supervivencia depende en gran medida de la obtención de estos recursos públicos<sup>30</sup>.

Se observa que sólo un porcentaje menor de organizaciones privadas reciben como fuente principal de su financiamiento el aporte de la empresa privada o de la cooperación internacional, lo cual las posicionaría en un mejor lugar para criticar y responder respecto a las acciones que define el Estado en torno a la población infantil. Por su parte, también se le atribuye al modo de financiamiento la generación de externalidades negativas como el resguardo de metodologías exitosas de trabajo en infancia. La ventaja que se le atribuye a la modalidad de concursos es que la esfera privada esté permanentemente mejorando su producto de intervención para re-postular y re-adjudicarse un determinado fondo. En síntesis, se destaca la necesidad de crear una nueva alternativa dentro del sistema, bajo la forma de un fondo de funcionamiento mixto que establezca nuevas maneras de financiar las políticas, sin medrar la capacidad de crítica de la esfera privada respecto al trabajo que se desarrolla en infancia (Cuadro 10).

A nivel organizacional, los expertos recomiendan reforzar los espacios de interlocución a través de una figura organizacional ("Contraparte") establecida formalmente al interior de todo organismo público que implementa políticas de infancia<sup>32</sup> (Cuadro 10). Esta figura organizacional debiese redefinir los roles del Estado en el acompañamiento técnico de la intervención y en la recuperación del conocimiento instalado en la esfera privada<sup>33</sup>.

En este plano, también cobra relevancia reforzar el componente identitario de la Sociedad Civil, de manera de perpetuar las características propias que la diferencian del Estado. Entre ellas, menores niveles de burocracia y jerarquización, mayor sensibilidad -por su proximidad a la población- frente a las problemáticas a atender y formas innovadoras de trabajar (por medio de metodologías diferentes a las que utiliza el Estado como puede ser incorporar enfoques comunitarios o no formales de educación). Para ello, la esfera pública podría generar instrumentos de financiamiento que permitieran la incorporación flexible de

---

29. Existe acuerdo entre todos los actores consultados respecto a que el Estado es quien define las políticas de infancia.

30. Expertos del Estado y de UNICEF coinciden en que la capacidad de crítica está mediada por la independencia de recursos.

31. De acuerdo a un representante del Estado, no es posible pedirle a una organización privada que si compite con otras organizaciones por fondos públicos para operar, además comparta sus metodologías de trabajo con ellas.

32. Le asignan un 81% de importancia versus un 19% en el caso de los encuentros temáticos.

33. Los expertos consultados desde el Estado coinciden en que el acompañamiento del aparato público se basa en temáticas financieras por una sensación de "menor conocimiento" del quehacer en infancia, en comparación a la experticia que posee la Sociedad Civil.

nuevas estrategias de intervención a las políticas públicas de infancia<sup>34</sup>, diferentes y complementarias a las que define el Estado.

Finalmente, el componente de capacidades organizacionales se considera relevante a la hora de generar una interacción que, en la lógica de interfaz, produzca impactos positivos en las políticas de infancia. De acuerdo a representantes del Estado, crear desde la esfera pública líneas de acción para mejorar las capacidades de gestión de la Sociedad Civil -con la cual se implementan las políticas- debiese ser una estrategia definida e institucionalizada formalmente<sup>35</sup>. Tal sería el caso, por ejemplo, del Servicio Nacional de Menores, en donde, a diciembre del año 2007, sólo el 2,4% de la población infantil atendida lo era a través de administración propia, en tanto que las organizaciones de la Sociedad Civil supervisaban casi el 98% restante<sup>36</sup>. Lo anterior se refuerza de manera consistente con la aplicación del AHP, en donde el que el Estado desarrolle planes de mejora a la gestión de las organizaciones con las que interactúa para implementar políticas de infancia alcanza el 63% de prioridad (Cuadro 10). Le sigue la transferencia de conocimientos por medio de la postulación conjunta a los diferentes fondos concursables licitados por el Estado para atender a población infantil (con un 37% de importancia asignada).

---

34. De acuerdo a la consulta, la incorporación de nuevas estrategias de intervención a la política pública recoge el 65% de importancia asignada como factor gravitante del mantenimiento de la identidad diferenciada de la Sociedad Civil.

35. Un experto del Estado declara que si existe un organismo que atiende a más del 90% de sus usuarios por medio de organizaciones de la Sociedad Civil, entonces debiera tener una política y un modelo de gestión definido respecto del trabajo con organismos privados.

36. Para la revisión de estos datos, véase el trabajo original del autor.

## VI. Conclusiones y propuestas de política pública

En Chile, a casi 20 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el acercamiento entre el Estado y la Sociedad Civil -con el fin de abordar políticas diferenciadas de infancia- se genera con características de verticalidad, en donde es la esfera pública la que mayormente define las políticas que han de implementarse para atender a las necesidades de la niñez más vulnerable, dejando el espacio de la implementación y ejecución a las organizaciones privadas.

El sistema de financiamiento a las organizaciones de la Sociedad Civil para ejecutar las políticas explica en gran parte esta verticalidad, el cual en un alto porcentaje proviene de recursos que son administrados por el aparato público generando externalidades negativas que se expresan, por una parte, en el acercamiento mismo hacia el Estado y, por otra, entre las organizaciones que ejecutan las políticas públicas de infancia. En la interacción público-privada estas externalidades se manifiestan al debilitar la capacidad de crítica que puede tener el mundo civil respecto a las acciones que toma el Estado a favor de la infancia. Lo anterior, puesto que la supervivencia de la mayoría de las organizaciones de la Sociedad Civil depende, en gran medida, de estos recursos públicos.

Las externalidades negativas también se presentan al interior de la esfera privada como consecuencia de las dinámicas de competencia a través de las cuales se transfieren los recursos públicos para la implementación y ejecución de las políticas públicas de la niñez. Esto, puesto que al instalarse la competencia entre las organizaciones privadas para adjudicarse estos recursos se producen, en términos generales, resguardos de las metodologías exitosas que podrían compartirse para mejorar las estrategias de atención hacia los niños y niñas más vulnerables. Así, se levanta el desafío de repensar en un sistema de financiamiento que permita generar condiciones para un diálogo horizontal y crítico-constructivo sobre las políticas de infancia. Lo anterior, sin medrar la capacidad de crítica y de fiscalización que pueda ejercer la Sociedad Civil respecto de las acciones que toma el Estado en torno a la niñez y que, resguardando los recursos públicos, permita establecer las conversaciones en torno al propósito común que comparten: superponer el interés superior del niño, más allá de los recursos económicos.

Esto, sin embargo, requiere de condiciones institucionales que se ajusten a los postulados de La Convención, tarea en la cual el Estado de Chile ha dado pasos significativos, por ejemplo, a través de la instalación del Sistema de Protección a la primera infancia "Chile Crece Contigo" o por medio de su adecuación institucional y jurídica con la aprobación de leyes (Tribunales de Familia y Responsabilidad Penal Adolescente, entre otras) y manteniendo la deuda de aprobar una Ley de Protección de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia que dialogue con la doctrina que impulsa La Convención.

En este sentido, en el Estado chileno se observa una "debilidad vinculante" a través de dos vías: primero, por la obligación de rendir cada cinco años cuenta "hacia afuera", ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, de las medidas concretas que haya implementado para cumplir con los derechos que La Convención reconoce (Art. 44, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989) y, segundo, al no existir hoy "hacia adentro" un instrumento legal y formal que permita exigir que se resguarden estos derechos reconocidos para todo niño y niña.

Las estrategias que se deben desplegar para mejorar la forma en que se produce la interacción público-privada necesariamente requieren como condición inicial un reordenamiento institucional de tipo formal e informal. A nivel formal, consolidando un ajuste de los instrumentos jurídicos y de políticas públicas a los postulados de La Convención. Concretamente, a través de la puesta en marcha de una Ley de Protección de Derechos que dialogue con sus postulados y que oriente el espíritu de cada medida estatal implementada a favor de la atención de los niños incorporando mecanismos de exigibilidad para el diálogo, de manera que el acercamiento público-privado no se vea condicionado exclusivamente por la legitimidad que puedan atribuirle las autoridades públicas, sino que sea una práctica resguardada y garantizada en torno a las políticas de infancia con enfoque de derechos. A nivel informal, en tanto, requiere de por lo menos dos factores esenciales. Por un lado, concertar las voluntades de los actores políticos visibilizando, legitimando y validando los beneficios para la infancia en este nuevo ordenamiento institucional. Por el otro, requiere de una Sociedad Civil empoderada que promueva activamente el ajuste a este nuevo ordenamiento institucional. Con ello como condición inicial, el desafío continúa enfocado en dar un nuevo significado a la forma en que ambas esferas ejercen su tarea en torno a los menores. Por un lado, el Estado dándole un nuevo sentido y protagonismo a la forma en que se relaciona con la Sociedad Civil, asumiendo mayor énfasis en tareas como el rescate y la difusión de las buenas prácticas de atención, el acompañamiento técnico de la intervención y, finalmente, la generación de los espacios de interlocución para discutir y construir en conjunto las políticas públicas diferenciadas y universales de infancia. Por otro lado, la generación de estas condiciones requiere de una Sociedad Civil fortalecida en sus capacidades organizacionales que ejerza activamente su rol de corresponsable en torno a la niñez, tanto por su cercanía a los niños atendidos como por el conocimiento instalado en torno a la intervención, pasando de ser ejecutor de políticas a co-constructor de ellas. Esto, sobre la base de un diálogo y discusión acerca del diseño, aportando desde su conocimiento técnico, fiscalizando las acciones del Estado, sensibilizando respecto a la necesidad de generar este nuevo escenario institucional orientador de las acciones de todo organismo público que se vincula con el mundo civil para llevar a cabo políticas de infancia y, finalmente, involucrándose activamente en la evaluación de cada iniciativa que se desarrolle tanto desde el Estado como desde la Sociedad Civil con miras a mejorar las condiciones de vida de los menores más vulnerables.

### **Propuestas de política pública**

A continuación se presenta un conjunto de propuestas de política pública que apuntan a mejorar la corresponsabilidad en el plano de las políticas y programas diferenciados de infancia:

1.- Las conclusiones de este estudio de caso se enmarcan en teorías de neoinstitucionalismo. En este sentido, generar estos reordenamientos institucionales implica concertar voluntades políticas que reconozcan y legitimen los impactos positivos a nivel económico, político y social que conlleva articular un trabajo en materia de infancia con las organizaciones de la Sociedad Civil.

En este sentido, adecuar el mapa institucional con el objetivo de facilitar el acercamiento entre la esfera pública y privada implica que este reordenamiento se desarrolle en el marco de una **política de Estado**, más allá de políticas de gobierno que hagan que estas buenas prácticas perduren de acuerdo a la

voluntad de la autoridad de turno. Incorporar esta noción, por ejemplo, en el marco de la **creación del Sistema Intersectorial de Protección Social**<sup>37</sup>, generando los mecanismos de exigibilidad pertinentes que permitan garantizar el desarrollo de estos diálogos y construcciones conjuntas, apuntaría fuertemente a recuperar y recoger desde la retroalimentación permanente entre el Estado y el mundo civil los elementos técnicos que permitan complementar y nutrir las políticas públicas diferenciadas que se orientan a la infancia vulnerable.

2.- A nivel específico, este estudio de caso concluyó que uno de los componentes de la dimensión organizacional que se encuentra debilitado es el de la capacidad organizacional de las entidades privadas de infancia. En este sentido, es fundamental generar información actualizada respecto a **cómo mejorar las capacidades de gestión** de las organizaciones no gubernamentales, con el fin de garantizar la calidad de la oferta para los niños en situación de vulnerabilidad social.

En esta línea, resulta necesario que el Estado garantice una mejora en la calidad de la gestión de las entidades a través de las cuales se ejecuta la política social potenciando, en primer lugar, programas e investigaciones para mejorar la gestión de las entidades privadas por medio de las cuales desarrolla sus políticas (convocando a esta tarea a universidades y centros especializados de pensamiento) y, en segundo término, transfiriendo los recursos para ello, por ejemplo, a través de líneas implementadas por **Fondecyt** o **Conicyt**.

3.- Las capacidades organizacionales de las entidades privadas de promoción de la infancia también se podrían fortalecer extendiendo el **perfeccionamiento a nivel de programas de postgrado** que tengan vinculación con el ámbito de la niñez y que, a su vez, se orienten a los profesionales de las organizaciones de la Sociedad Civil en la lógica del Programa de Becas Presidente de la República.

De este modo, la propuesta apunta a generar una modalidad de acción exclusiva para funcionarios del tercer sector, de manera que se les exija la devolución vía trabajo en las mismas organizaciones de infancia u otras del sector privado sin fines de lucro, potenciando la rentabilidad social que se puede extraer de este tipo de acciones. Con ello se apuntaría a generar impactos positivos en dos niveles: en un plano específico, fortaleciendo las capacidades mismas de la organización y, en un plano general, potenciando el tejido social como un todo a través del cual se implementa gran parte de la política diferenciada de infancia.

Facilitaría este proceso el que los programas de postgrado, a los cuales pudiesen acceder estos profesionales en un primer momento, no requieran de dedicación exclusiva, de manera que la intervención en infancia continúe a cargo de los profesionales que se están perfeccionando para la acción con niños y niñas en situación vulnerable.

4.- Respecto a la creación de un Fondo de Funcionamiento Mixto para el financiamiento, se deben tomar las medidas que resguarden e inhiban los incentivos para generar prácticas clientelistas entre la organización privada de infancia y el organismo público con el cual se relacionaría.

---

37. El 4 de diciembre de 2008, la Presidenta Bachelet inició el trámite de un Proyecto de Ley que crea un Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección "Chile Crece Contigo". Este proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 11 de diciembre encontrándose al 26 del mismo mes en su primer trámite constitucional con calidad de urgencia simple. El 13 de agosto de 2009, la Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Ley que crea este sistema. Véase boletín 6260-06 en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

En este contexto, y a la luz de que gran parte de la política de infancia se ejecuta a través de organizaciones del tercer sector, sería pertinente plantear la pregunta **a nivel de reflexión** sobre la creación de una **Superintendencia de Organizaciones del Mundo Civil** que pueda cumplir, entre otras, con las siguientes tareas: primero, asegurar la calidad de la intervención que se presta hacia los menores; segundo, generar y actualizar indicadores de resultado y de impacto y, adicionalmente, generar y mantener un registro de acreditación de todas las organizaciones a través de las cuales se implementa la política social. Lo que se busca con estas acciones es fortalecer la intervención que se realiza hacia la infancia vulnerable con el debido resguardo de los recursos que administra el Estado.

5.- Respecto al traspaso de metodologías exitosas, un mecanismo que podría contribuir a compartir las buenas prácticas en materia de infancia sería generar un **catálogo en línea** de todas las intervenciones que se implementan hacia los niños y las niñas, recuperando el "saber hacer" de las organizaciones de infancia y propiciando su difusión a través del organismo público en el cual se implementa la política diferenciada en lógica de corresponsable.

Lo anterior implica necesariamente que la esfera pública asuma y redefina sus roles en el ciclo mismo de la política pública, tal y como fue rescatado por este estudio de caso, en donde los servicios del Estado asuman tareas tales como la sistematización de la intervención, la recuperación de buenas prácticas, la convocatoria al diálogo, así como la generación, actualización y difusión del conocimiento técnico respecto a la intervención de los niños en situación de vulnerabilidad social.

6.- Reforzar los **sistemas de evaluación** de las intervenciones que se implementan en lógicas de corresponsables. Integrar **metodologías cualitativas y cuantitativas** e incorporar a ambas esferas permitiría, por un lado, recoger cuantitativamente los resultados de la intervención y, por el otro, en términos cualitativos, favorecería el levantamiento de la percepción de los actores claves involucrados en los procesos de trabajo, identificando aquellas áreas que deben ser reforzadas y potenciando las que han mostrado resultados exitosos en relación al trabajo con los menores en situación vulnerable.

7.- Finalmente, de esta investigación surge un conjunto de preguntas de distinto ámbito de acción, las cuales se exponen a continuación para nutrir futuros estudios en el área de infancia:

- a. ¿Cuál es el efecto que tendría en la mirada de la política pública hacia la infancia un cambio de gobierno liderado por la coalición opositora? ¿Se destinarían más recursos hacia la prevención y la protección o se privilegiaría un enfoque orientado hacia la seguridad pública ejecutando bajo este marco las políticas diferenciadas en lógicas de corresponsabilidad?
- b. ¿Qué cantidad de recursos destina el país a la atención de las necesidades de la niñez? ¿De qué orden es la elasticidad entre el "costo-país prevención y promoción" y el "costo-país por sistemas de vulneración especializados" (vulneraciones graves e infractores de ley)?
- c. ¿Cuáles son los componentes que, a juicio de expertos en sistemas de acreditación, se debieran priorizar para establecer un modelo de financiamiento que intervenga la lógica de la corresponsabilidad?

## VII. Bibliografía

- ÁLVAREZ, J. (1994). «La Experiencia Neoliberal en la Atención de menores en Riesgo Social». Documento VI, Instituto Interamericano del Niño, Organización de Estados Americanos.
- ANRÍQUEZ, M. (1994). «La Atención Privada orientada a la Infancia en Chile». Documento IV, Instituto Interamericano del Niño, Organización de Estados Americanos.
- CARMONA, P. (2006). «Institucionalización en Chile: «Avances y Desafíos». Fundación San José. Santiago, Chile.
- CASTILLO, A. (2002). «Reseña de las relaciones Sociedad Civil y Estado en Chile durante la transición a la Democracia. Contribución a un debate», en *Revista Chilena del Tercer Sector «El Tercer Actor»*. Santiago, Chile.
- CEPAL (2006). «La Protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad».
- CILLERO, M. (1994). «Evolución Histórica de la Consideración Jurídica de la Infancia y Adolescencia en Chile». Documento III, Instituto Interamericano del Niño, Organización de Estados Americanos.
- COHEN, E. y FRANCO, R (2005). «Seguimiento y evaluación de Impacto de los programas de protección social basados en alimentos en América latina y el Caribe». CEPAL.
- CORTES, J. (1994). «Desarrollo de los Sistemas de Atención a la Infancia en América Latina». Documento V, Instituto Interamericano del Niño, Organización de Estados Americanos.
- DE LA MAZA, G. (2000). «Sociedad Civil y Construcción de Capital Social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?». Santiago, Chile.
- DE LA MAZA, G. (2004). «Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El caso de las Políticas Sociales (1990–2004)». Documento 43. Innovación Ciudadana. Santiago, Chile.
- FARÍAS, A. (2003). «*El Difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos*». En *Revista de Derechos del Niño*, UNICEF – Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- FERRER, M., MONJE, P. y URZÚA, R (2005). «El Rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina». UNESCO.
- FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (2001). «Manejo Social del Riesgo: enfoque orientador de la intervención e inversión del FOSIS». Colección Reflexiones para el Chile de Hoy. Fondo Nacional de Inversión Social. Santiago, Chile.
- GARCÍA SÁNCHEZ, F. (2001). «Modelo Ecológico/Modelo Integral de Atención Temprana». En XI Reunión Interdisciplinar sobre Poblaciones de Alto Riesgo de Deficiencias. Mesa Redonda: Conceptualización del desarrollo y la Atención Temprana desde las diferentes escuelas psicológicas. Real Patronato sobre Discapacidad. España.
- GOBIERNO DE CHILE (2000). «Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia». Santiago, Chile.
- GOBIERNO DE CHILE (2006). «Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia». Santiago, Chile.

- GONZÁLEZ, R. (1999). «Relaciones ONGs – Estado en Chile: Aportes para un Balance de la Década del 90 (una visión desde el mundo no gubernamental)». Santiago, Chile.
- IIN – OEA (2003). «Prototipo Base Sistema Nacional de Infancia».
- IIN – OEA (2007). «Plan de Acción 2007 – 2011».
- KAZTMAN, R. (2000). «Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social». Programa de Investigación sobre integración, pobreza y exclusión social. Universidad Católica de Uruguay.
- LAHERA, E. (2002). «Introducción a las Políticas Públicas». Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.
- LAURNAGA, M. (1999). «Interacción Estado – Sociedad Civil en el Sistema de Políticas Públicas de Infancia». Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo, Uruguay.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (2002). «Decreto Supremo 114, que crea Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia». Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (2004). «Informe Comité Consultivo de la Sociedad Civil para la Infancia y la Adolescencia». Informe y Anexos. Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (2007). «Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia». Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (2007). «Chile Crece Contigo». Documento, Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1989). «Derechos de los Niños y Adolescentes». Documento y Decreto 830. Santiago, Chile.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (2007). «Agenda Pro Participación Ciudadana». Santiago, Chile.
- MORALES, E. (1994). «Políticas Sociales y Niñez». Documento II, Instituto Interamericano del Niño, Organización de Estados Americanos.
- NACIONES UNIDAS (2004). «Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza, un Marco Conceptual».
- NACIONES UNIDAS (2006). «Principios y Directrices para la Integración de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza».
- NORTH, D. (1993). «Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico». Fondo de Cultura Económica, México.
- OLAVARRÍA- GAMBÍ, M. (2001). «Pobreza: conceptos y medidas». Documento de Trabajo N° 76. Universidad de Chile. Instituto de Ciencia Política. Santiago, Chile.
- OLEA, R. (2002). «Pobreza Urbana y Políticas Públicas en el Área Metropolitana de Santiago».
- PARTICIPA, FLACSO – CHILE, ACCIÓN, FUNDACIÓN IDEAS, INSTITUTO LIBERTAD Y FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (2004). «Más Voces para la Democracia. Los Desafíos de la Sociedad Civil». Santiago, Chile.
- PILOTTI, F. (1994). «Crisis y Perspectivas del Sistema de Bienestar Infantil en América Latina». Documento I, Instituto Interamericano del Niño, Organización de Estados Americanos.

- PIZARRO, R. (2001). «La Vulnerabilidad Social y sus Desafíos: Una Mirada desde América Latina». CEPAL.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA (2007). «Directorio de Programas Sociales Infancia y Juventud 2007-08». Centros de Emprendimientos Solidarios – CEES. Santiago, Chile.
- SAATY, T. (1994). «Fundamentals of Decisions making and priority theory with the Analytic Hierarcky Process». Analytic Hierarcky Process. Series Vol. 6. RWS Publications.
- SAATY, T. (1997). «Toma de Decisiones para Líderes: El Proceso Analítico Jerárquico. La Toma de Decisiones en un Mundo Complejo». RWS Publications.
- SENAME (2008). «Quinto Informe Provisional Rediseño (Tomo 1)». Documento Interno de trabajo. Sin Publicar- Santiago, Chile.
- SENAME (2006). «La Acción del Servicio Nacional de Menores en el ámbito de la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia 2006- 2010». Santiago, Chile.
- SERRANO, C. (1998). «Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo». Santiago, Chile.
- SERRANO, C. (2005). «Claves de la Política Social para la Pobreza». Asesorías para el Desarrollo. Santiago, Chile.
- SOJO, A. (2004). «Vulnerabilidad Social y Políticas Públicas». CEPAL.
- TELLO, C. (2003). «Niños, Adolescentes y el Sistema Chile Solidario: ¿Una oportunidad para construir un nuevo actor estratégico de las políticas públicas en Chile?». En Revista de Derechos del Niño. UNICEF- Universidad Diego Portales. Santiago, Chile.
- UNICEF (2006). «Desafíos». Revista N° 2. Santiago, Chile.
- UNICEF (2006). «Desafíos». Revista N° 3. Santiago, Chile.
- ZANZI, O. (1994). «La Infancia en Situación Irregular». Documento VII, Instituto Interamericano del Niño, Organización de Estados Americanos.

### Sitios WEB consultados

[www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)  
[www.feniprom.cl](http://www.feniprom.cl)  
[www.infanciachile.cl](http://www.infanciachile.cl)  
[www.piie.cl](http://www.piie.cl)  
[www.planetaluchin.cl](http://www.planetaluchin.cl)  
[www.sename.cl](http://www.sename.cl)  
[www.serpajchile.cl](http://www.serpajchile.cl)

## VIII. Estudios de caso

### **Publicados en 1996**

#### **Estudio de Caso N° 1**

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

#### **Estudio de Caso N° 2**

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

#### **Estudio de Caso N° 3**

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

#### **Estudio de Caso N° 4**

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

#### **Estudio de Caso N° 5**

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Videa.*

#### **Estudio de Caso N° 6**

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

#### **Estudio de Caso N° 7**

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

#### **Estudio de Caso N° 8**

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

#### **Estudio de Caso N° 9**

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

#### **Estudio de Caso N° 10**

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

#### **Estudio de Caso N° 11**

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larraín.*

### **Publicados en 1997**

#### **Estudio de Caso N° 12**

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

#### **Estudio de Caso N° 13**

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

#### **Estudio de Caso N° 14**

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

#### **Estudio de Caso N° 15**

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

#### **Estudio de Caso N° 16**

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

#### **Estudio de Caso N° 17**

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

#### **Estudio de Caso N° 18**

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

### **Publicados en 1998**

#### **Estudio de Caso N° 19**

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

#### **Estudio de Caso N° 20**

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

#### **Estudio de Caso N° 21**

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

**Estudio de Caso Nº 22**

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

*Cecilia M<sup>a</sup>, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

**Estudio de Caso Nº 23**

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

**Estudio de Caso Nº 24**

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

**Estudio de Caso Nº 25**

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

**Estudio de Caso Nº 26**

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

**Estudio de Caso Nº 27**

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

**Estudio de Caso Nº 28**

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

**Estudio de Caso Nº 29**

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

**Estudio de Caso Nº 30**

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

**Estudio de Caso Nº 31**

LA LEY Nº 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

**Publicados en 1999****Estudio de Caso Nº 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

*Nelson Shack Yalta.*

**Estudio de Caso Nº 33**

PROGRAMA CHILE - BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

**Estudio de Caso Nº 34**

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

*Cecilia M<sup>a</sup> Cárdenas.*

**Estudio de Caso Nº 35**

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

*Ricardo Cordero Vargas.*

**Estudio de Caso Nº 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso Nº 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso Nº 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso Nº 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryam Monasterolo.*

**Estudio de Caso Nº 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso Nº 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso Nº 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

*Justo Tovar Mendoza.*

**Publicados en 2000****Estudio de Caso Nº 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso Nº 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

*Danae de los Ríos Escobar.*

**Estudio de Caso Nº 45**

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

*Jorge Menéndez Gallegos.*

**Estudio de Caso Nº 46**

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

*Jorge Ríos Cueto.*

**Estudio de Caso Nº 47**

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

*Edgar Rojas Calderón.*

**Estudio de Caso Nº 48**

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

**Estudio de Caso Nº 49**

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

*Tatiana Genuzio Patzi.*

**Estudio de Caso Nº 50**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

*Roberto Godoy Fuentes.*

**Estudio de Caso Nº 51**

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

*John Vela Guimet.*

**Estudio de Caso Nº 52**

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

*Juan Salamanca Velázquez.*

**Publicados en 2001****Estudio de Caso Nº 53**

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

*Raquel del Carmen Aguirre.*

**Estudio de Caso Nº 54**

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

*Humberto Rosso Morales.*

**Estudio de Caso Nº 55**

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

*Emilio Porta Pallais.*

**Estudio de Caso Nº 56**

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

*Juan Pablo Severin Concha.*

**Estudio de Caso Nº 57**

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

*Juan Eduardo Serra Medaglia.*

**Estudio de Caso Nº 58**

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

*Álvaro Vicente Ramírez Alujas.*

**Estudio de Caso Nº 59**

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

*Lucas Godoy Garraza.*

**Estudio de Caso Nº 60**

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

*Fernando Pachano Ordóñez.*

**Publicados en 2002****Estudio de Caso Nº 61**

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

*María Andrea Salazar Mejía.*

**Estudio de Caso Nº 62**

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

*Cinthya Arguedas Gourzong.*

**Estudio de Caso Nº 63**

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

*Jorge Iván Cuervo Restrepo.*

**Estudio de Caso Nº 64**

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

*Sergio Antonio Ibáñez Schuda.*

**Estudio de Caso Nº 65**

LA DEMANDA POR JUSTICIA, UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.  
*Rafael Mery Nieto.*

**Estudio de Caso Nº 66**

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.  
*Carlos René Martínez Calderón.*

**Estudio de Caso Nº 67**

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.  
*Paula Ximena Quintana Meléndez.*

**Estudio de Caso Nº 68**

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?  
*Claudia Marcela Peña Barría.*

**Estudio de Caso Nº 69**

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.  
*José Carlos Chávez Cuentas.*

**Publicados en 2003****Estudio de Caso Nº 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.  
*Leonardo José Salas Quirós.*

**Estudio de Caso Nº 71**

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.  
*Paula Daniela Bustos Muñoz.*

**Estudio de Caso Nº 72**

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).  
*Juan Carlos Camacho Encinas.*

**Estudio de Caso Nº 73**

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.  
*Valeria Andrea Sánchez de Buglío.*

**Estudio de Caso Nº 74**

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN EL SALVADOR.  
*Juan Carlos Rodríguez.*

**Estudio de Caso Nº 75**

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.  
*Carmen Gloria Marambio Ortiz.*

**Publicados en 2004****Estudio de Caso Nº 76**

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.  
*Antonio Frey Valdés.*

**Estudio de Caso Nº 77**

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).  
*Karen Angelika Hussmann.*

**Estudio de Caso Nº 78**

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.  
*Víctor Contreras Zavala.*

**Estudio de Caso Nº 79**

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL  
*José Ramón Laguna Torres.*

**Estudio de Caso Nº 80**

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.  
*Marlene Sepúlveda Cancino.*

**Estudio de Caso Nº 81**

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.  
*María Angélica Pavez García.*

**Publicados en 2005****Estudio de Caso Nº 82**

EFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.  
*Mauricio Reyes Reyes.*

**Estudio de Caso Nº 83**

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.  
*Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.*

**Estudio de Caso Nº 84**

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.  
*María Elisa Ansoleaga Moreno.*

**Estudio de Caso Nº 85**

LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.  
*Cristián Andrés Letelier Gálvez.*

**Estudio de Caso Nº 86**

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERÍODO 1996-2003.  
*Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.*

**Estudio de Caso N° 87**

¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?

*Mariela Solange Torres Monroy.*

**Estudio de Caso N° 88**

FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

(Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa)

*Claudia Andrea Mardones Fuentes.*

**Publicados en 2006**

**Estudio de Caso N° 89**

LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Pablo Iván Rupin Gutiérrez.*

**Estudio de Caso N° 90**

IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.

*José Luis Tangara Colque.*

**Estudio de Caso N° 91**

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

*Elizabeth Rivera Gómez.*

**Estudio de Caso N° 92**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

*Luis Antonio Riquelme Contreras.*

**Estudio de Caso N° 93**

SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.

*David Ricardo Pineda Zelaya.*

**Estudio de Caso N° 94**

BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005 "UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".

*Cristian Marcelo Leyton Navarro.*

**Estudio de Caso N° 95**

LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.

*Cristina Aziz Dos Santos.*

**Estudio de Caso N° 96**

HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.

*Alejandra Contreras Altmann.*

**Publicados en 2007**

**Estudio de Caso N° 97**

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LOS RIESGOS DE DESASTRES NATURALES EN CHILE.

*Antonia Bordas Coddou.*

**Estudio de Caso N° 98**

DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA CHILE BARRIO.

*Claudio Martínez Villa.*

**Estudio de Caso N° 99**

ADULTOS MAYORES EN LA FUERZA DEL TRABAJO: INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN.

*Javiera Marfán Sánchez.*

**Estudio de Caso N° 100**

EL SECTOR FORESTAL EN CHILE Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO.

*Fernanda Solórzano Mangino.*

**Estudio de Caso N° 101**

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL PROGRAMA DE FOMENTO - PROFO CORPORACIÓN DE FOMENTO PRODUCTIVO.

*Marvin García Urbina.*

**Publicados en 2008**

**Estudio de Caso N° 102**

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES VIALES EN CHILE: BALANCE Y APRENDIZAJES.

*Haidy Nevenka Blazevec Quiroz.*

**Estudio de Caso N° 103**

ESTRATEGIAS PARA DETECTAR COLUSIÓN: LECCIONES PARA EL CASO CHILENO.

*Elisa Echeverría Montúfar.*

**Estudio de Caso N° 104**

GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN HAITÍ: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO.

*Jean Gardy Victor.*

**Estudio de Caso N° 105**

HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE TURISMO COSTERO EN REPÚBLICA DOMINICANA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.

*Matías Bosch Carcuro.*

**Publicados en 2009****Estudio de Caso N° 106**

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA AGCI.

*Omar Herrera.*

**Estudio de Caso N° 107**

EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS A TRAVÉS DEL SISTEMA INTEGRAL DE ATENCIÓN CIUDADANA.

*Carola Córdova Manríquez.*

**Estudio de Caso N° 108**

FAMILIAS ADOLESCENTES Y JÓVENES EN CHILE: CAMBIOS, ASINCRONÍAS E IMPACTOS EN SUS FORMAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL.

*Julieta Palma Palma.*

**Estudio de Caso N° 109**

CORRESPONSABILIDAD ESTADO - SOCIEDAD CIVIL EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL.

*Carlos Andrade Guzmán.*

**Estudio de Caso N° 110**

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL CONFLICTO TRABAJO-FAMILIA: DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Catalina de la Cruz Pincetti.*