

CAPÍTULO IX

Reformulación del sistema local de protección de la infancia en el espacio comunal: prevención de la vulneración de derechos

CARMEN DOMÍNGUEZ H.

Facultad de Derecho UC

CAROLINA MUÑOZ

Escuela de Trabajo Social UC

JOSÉ TOMÁS ALVARADO

Facultad de Filosofía UC

MALVA VILLALÓN

Facultad de Educación UC

Reformulación del sistema local de protección de la infancia en el espacio comunal: prevención de la vulneración de derechos

INVESTIGADORES¹

CARMEN DOMÍNGUEZ H.
Facultad de Derecho UC

CAROLINA MUÑOZ
Escuela de Trabajo Social UC

JOSÉ TOMÁS ALVARADO
Facultad de Filosofía UC

MALVA VILLALÓN
Facultad de Educación UC

Resumen²

Esta propuesta de política pública plantea una reformulación de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), dirigida a reforzar las acciones preventivas de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes de estas instancias de intervención local-comunal del país. Con el objetivo de revisar el funcionamiento de las OPD y proponer estrategias preventivas, este estudio desarrolló una amplia revisión de la bibliografía sobre prevención de derechos a nivel local, de estudios, informes y otros documentos referidos a la legislación y política local de infancia, así como de la normativa vigente, su coordinación a nivel interministerial y las reformas pendientes en la materia. Se realizaron, además, entrevistas a los equipos profesionales de 11 OPD distribuidas en el centro, norte y sur de Chile, con el fin de identificar los factores facilitadores y obstaculizadores del trabajo de prevención de la vulneración percibidos por estos actores.

1 Esta investigación contó con la participación de las abogadas Alejandra Retamal, como investigadora contratada, y Heydi Román, como ayudante de investigación.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 20 de noviembre de 2018, en el que participaron como panelistas Blanquita Honorato, jefa de la División de Promoción y Prevención de la Subsecretaría de la Niñez; Maritza Dinamarca, coordinadora de la OPD Maipú; y Paula Valenzuela, oficial de Política Social de UNICEF.

A partir del análisis de los datos recolectados, se elaboró una propuesta de prevención que incluye: a) acciones legislativas que garanticen que cada gobierno local cuente con estrategias de prevención; b) una institucionalidad que administre a nivel local medidas preventivas que reduzcan la necesidad de protección especializada; y c) propuestas específicas de estrategias de apoyo a la familia y la protección de sus niños y niñas. A través de esta investigación, se busca contribuir a la prevención de la vulneración de los derechos de los niños, proponiendo medidas que favorezcan su bienestar y permitan su mejor desarrollo en el seno de su familia. Esta propuesta se sitúa en el nivel de prevención primaria, que corresponde a una prevención universal, que aborda las causas sociales subyacentes del maltrato infantil en la población en general.

Introducción

Durante los años recientes, los problemas del actual sistema de protección para niños vulnerados en sus derechos se han hecho particularmente visibles. Entre los factores determinantes de la precariedad de los cuidados que reciben los niños, se ha señalado la insuficiencia de los recursos financieros disponibles para atender debidamente a sus necesidades a nivel institucional, la falta de preparación del personal de trato directo, la carencia de coordinación de los diferentes servicios dirigidos a la atención de la población infantil y la incapacidad del sistema para responder oportunamente a la alta demanda de atención de casos (De Iruarrizaga, 2018). Esta situación ha llevado a reconocer la protección de niños, niñas y adolescentes en riesgo de vulneración como una prioridad en la agenda pública y la necesidad de una revisión y una reorganización del sistema vigente. La experiencia internacional destaca, en este sentido, la importancia de contar con instancias de prevención de la vulneración, ubicadas a nivel local y dirigidas a los adultos a cargo de los niños (Berlinski y Schady, 2015). Con el fin de aportar en este contexto, un equipo académico del Centro UC de la Familia realizó, en el año 2017, un estudio focalizado en las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), sistema de protección y prevención de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) dependiente del Servicio Nacional de Menores (Sename), que se implementa a nivel local desde el año 2001.

El estudio realizado puso de relieve un conjunto de dificultades que enfrentan las OPD para cumplir con sus objetivos, especialmente en el área de la prevención de la vulneración. Los resultados de ese estudio fueron un antecedente relevante para el diseño de esta propuesta de política pública, cuyo objetivo es: “proponer un reforzamiento de las acciones preventivas de vulne-

ración de derechos de los niños en el territorio, a través de una reformulación de las Oficinas de Protección de Derechos como instancias de intervención local-comunal”. Los objetivos específicos del proyecto son:

1. Proponer las modificaciones legales a la Ley Orgánica (LOC) de Municipalidades para hacer exigible la prevención de vulneración de derechos de NNA a nivel local.
2. Establecer bases normativas nacionales para un trabajo coordinado entre instituciones con objetivos comunes.
3. Proponer una reformulación del sistema actual de creación y renovación de convenios de OPD.
4. Diseñar un modelo de trabajo integrado y multisectorial.
5. Proponer un trabajo de prevención centrado en el fortalecimiento de las capacidades de la familia.

Se desarrolló una amplia revisión de la bibliografía sobre prevención de derechos a nivel local, de estudios, informes y otros documentos referidos a la legislación y política local de infancia, así como de la normativa vigente, su coordinación a nivel interministerial y las reformas pendientes en la materia. Se realizaron, además, entrevistas a los equipos profesionales de 11 OPD distribuidas en el centro, norte y sur de Chile, con el objetivo de identificar los factores facilitadores y obstaculizadores del trabajo de prevención de la vulneración desde la perspectiva de estos actores.

Antecedentes y diagnóstico

En la revisión de la institucionalidad relacionada con la infancia en Chile, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) se configuran como el único programa que tiene por misión desarrollar tanto el área de protección de derechos como el de la prevención. Las OPD se insertan en el nivel local en los municipios con una estrategia de intervención estructurada en dos ejes: a) Protección de derechos y b) Gestión comunitaria. La primera de ellas consiste en la recepción y atención personalizada de casos, es decir, de niño/as que han sido vulnerados en sus derechos o que presentan problemáticas que les impiden el goce de los mismos, a los que se atiende mediante una intervención psicosocial y legal, junto con la correspondiente derivación cuando el caso lo amerita, y la red lo permite. Por su parte, el área de Gestión Comunitaria consiste en el trabajo orientado a instalar el enfoque de derechos en la institucionalidad local y en la comunidad en general. La estructura de las OPD es parte del proceso de Reforma del Servicio Nacional de Menores, inspirado en los postulados de la Convención Internacional de Derechos del

Niño (CIDN), suscrita por el Gobierno de Chile en el año 1990 (Sename, 2001). Este sistema, que se comenzó a implementar de forma piloto en el año 2001 en el país, tiene como objetivo: “proteger integralmente los derechos de los niños, niñas y adolescentes excluidos y/o vulnerados dentro de un determinado territorio, mediante la implementación de un modelo de intervención administrativo no jurisdiccional” (Sename, 2001). Las 233 OPD actuales cubren 270 comunas, el 78% de un total de 346 existentes. La mayor parte de las OPD tiene como colaborador acreditado a la municipalidad, mientras otras funcionan a través de gobernaciones provinciales o por un convenio que reúne a dos o más comunas³. Tres comunas de Chile tienen instaladas en su territorio dos OPD. Siete OPD funcionan desde la Gobernación Provincial.

La institucionalidad de la infancia en Chile “no ha sido efectiva en la tarea de prevención de las vulneraciones —lo que podría ser crucial para reducir la cantidad de niños institucionalizados—; y cuya oferta de protección especializada ha demostrado ser insuficiente para la demanda existente y para reparar efectivamente el daño al que los niños han sido expuestos” (Centro de Políticas Públicas UC, 2018). Los antecedentes aportados por el estudio de las OPD realizado por este equipo confirman esta perspectiva, al aportar evidencia acerca de los nudos críticos que enfrentan estas instituciones para cumplir con el objetivo para el que fueron creadas. Este estudio mostró que el trabajo de los equipos profesionales de las OPD se concentra fundamentalmente en el área de protección, debido a la alta demanda de atención de casos que enfrentan. La programación del área de prevención incluye solo actividades generales, como charlas o jornadas para la comunidad, sin que exista una articulación entre el trabajo en ambas áreas ni una evaluación del impacto de las intervenciones.

La prevención puede tener lugar a diferentes niveles. Se hace una distinción entre primaria, secundaria y terciaria (por ejemplo, Browne y Herbert, 1997; Cohn-Donnelly, 1997; Newman y Lutzker, 1990); recientemente se distingue el nivel de prevención universal, selectivo o indicado (por ejemplo, MacLeod y Nelson, 2000; Guterman, 2001).

La prevención primaria (prevención a nivel universal) incluye todos los esfuerzos dirigidos a la población en general, que abordan las causas sociales subyacentes del maltrato infantil (violencia, aprobación de castigos corporales como forma de disciplina, pobreza, etcétera). La prevención secundaria (en el nivel selectivo) se centra en grupos específicos, por ejemplo, familias identi-

3 Existen varias OPD asociativas: 13 con dos comunas asociadas; tres con tres comunas asociadas; una con cuatro comunas asociadas; y una con seis comunas asociadas. En la Región Metropolitana, se alcanza a cubrir el 88,5% de las comunas. Solo las comunas de Alhué, Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea no tienen Oficinas de Protección de Derechos. Seis OPD funcionan en una corporación municipal. Una OPD funciona por medio de la Fundación Esperanza, de la comuna de Puerto Natales. En 11 regiones, las OPD cubren más del 70% de sus comunas.

casas como en riesgo de maltrato y los intentos de disminuir la influencia de los factores de riesgo (padres pobres, aislamiento social, personalidad paterna problemáticas, entre otros). La terciaria (en la dirección indicada) incluye estrategias dirigidas a grupos (como familias) en los que el maltrato infantil ya ocurrió. Sus principales objetivos son frenar el maltrato para minimizar las consecuencias negativas para el niño, la familia y la sociedad.

Sobre las OPD y sus potencialidades y limitaciones, para ofrecer prevención dentro de una lógica de protección integral de la infancia, podemos indicar que surgieron como una innovación importante en diversas comunas del país, en el marco de una alianza entre el Sename y los municipios. Las OPD cumplen un rol relevante en la gestión de las demandas de la infancia en una perspectiva familiar y en la articulación de la oferta de servicios en la comunidad, desde la mirada de sus derechos. Basados en esto es que frente al problema de estudio –la ausencia de acciones eficaces de prevención y promoción de la inclusión desde la perspectiva de derechos de niños y niñas–, la pregunta de investigación es sobre el tipo de ajuste que requieren las OPD para efectivamente promover la inclusión y prevenir la vulneración de derechos de los niños y las niñas.

Metodología

Las indagaciones buscaron determinar cómo funcionan interna, externa e intersectorialmente las Oficinas de Protección de Derechos, con el fin de realizar un diagnóstico y poder proponer su reformulación. La revisión bibliográfica permitió orientar los antecedentes del proyecto, comparar experiencias internacionales y definir las preguntas de investigación. Además, orientó el mapa institucional para una prevención local de NNA, una vez que los temas protectores se ubiquen en el Ministerio de Desarrollo Social.

El trabajo de investigación fue una aproximación cualitativa exploratoria al trabajo de prevención de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, realizado a nivel local, a través de entrevistas y un análisis de documentos, planes de intervención, bases y orientaciones técnicas. De manera paralela, se revisaron documentos técnicos y legislativos relativos a las OPD y literatura sobre prevención local de la infancia, de modo de enriquecer la discusión que se desarrolló a partir de la información recogida.

La investigación fue aplicada a nivel territorial, con el objetivo de analizar y comprender el trabajo desarrollado por las OPD desde la perspectiva de los implementadores. La entrevista recogió los procesos, estructuras y funciones ejecutadas por las OPD, enfatizando en facilitadores y obstaculizadores para alcanzar los objetivos indicados en las bases técnicas. Siguiendo a Flick (1998), se profundizó en develar la complejidad del objeto de estudio y en analizar las prácticas e interacciones de los sujetos dentro del contexto cotidiano.

Participantes

Los participantes fueron profesionales de las OPD de distintas comunas de Chile. Para seleccionarlos, se utilizó una técnica de muestreo intencional o por conveniencia, de modo de localizar informantes claves, en virtud del poco tiempo y escasos recursos para la investigación (Patton, 1990). Además, interesaba incluir participantes que, en la opinión de los investigadores, contaban con conocimiento experto sobre el tema.

Se entrevistaron cualitativamente a 11 OPD (Tabla 1), en las comunas de Santiago, Peñalolén, Quilicura, San Miguel, La Cisterna, Conchalí, Maipú, Providencia, Antofagasta, Pucón y Villarrica. La selección de las OPD a entrevistar se enmarcó en su ubicación geográfica dentro de la región, su configuración de acuerdo al Tribunal de Familia de la comuna, etc.

TABLA 1. **OPD entrevistadas**

OPD	Ubicación	Configuración	Tribunal de Familia	Provincia
Santiago	Centro RM	Municipio	Santiago	Santiago (RM)
Peñalolén	Suroriente RM		Santiago	Santiago (RM)
Maipú	Surponiente RM		Santiago	Santiago (RM)
Providencia	Oriente RM		Santiago	Santiago (RM)
Talagante	Surponiente RM		Talagante	Talagante (RM)
San Miguel	Sur RM		San Miguel	Santiago (RM)
La Cisterna	Sur RM		San Miguel	Santiago (RM)
Conchalí	Norte RM	Corporación	Santiago	Santiago (RM)
Antofagasta	Norte de Chile	Intendencia	Antofagasta	Antofagasta
Pucón	Sur de Chile	Municipio	Pucón (JLGF ⁴)	Cautín (La Araucanía)
Cautín Cordillera	Sur de Chile	Municipio	Villarrica (JLF ⁵)	Cautín (La Araucanía)

Fuente: elaboración propia.

4 Juzgado de Letras, Garantías y Familia.

5 Juzgado de Letras y Familia.

Técnicas de recolección de información

Para obtener información relevante se realizó un análisis de documentos como primera aproximación, con el propósito de familiarizarse con el tema, aclarar dudas, contar con antecedentes internacionales sobre prevención de vulneraciones en la infancia y orientar las entrevistas. Posteriormente se aplicaron las entrevistas semiestructuradas, con los profesionales que implementan las OPD, para levantar información de una manera cualitativa. La información levantada contribuyó a armar el primer guion de entrevista, el cual se fue complementando con los hallazgos.

Resultados

Resultados de revisiones bibliográficas

Existe una nueva institucionalidad, que cambia todos los lineamientos respecto de la implementación de la política de infancia. Esta define a nuevos responsables y establece una coordinación interministerial.

Por lo tanto, debemos atenernos a estos nuevos lineamientos a la hora de establecer modificaciones tanto en el ámbito normativo como en el ámbito de política pública. De los aspectos relevantes de la revisión de esta nueva institucionalidad, es importante señalar que el Ejecutivo dio centralidad al consenso en materia de niñez y ha elaborado un Acuerdo Nacional por la Infancia, un marco de referencia para la reorganización de las actuales OPD. Orgánicamente, además, se creó la Subsecretaría de la Niñez, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que dentro de sus principales funciones tiene:

- a) La coordinación de Chile Crece Contigo.
- b) La reformulación de las OPD.
- c) Establecer la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción.
- d) Realizar la coordinación interministerial.

En cuanto a los proyectos pendientes en la materia:

- a) Se contempla aprobar la ley que procederá a separar la vertiente proteccion del Sename, que se insertaría en la Subsecretaría de la Niñez.
- b) Reforma del Ministerio de Desarrollo Social, que pasaría a llamarse “Ministerio de la Familia y Desarrollo Social”, con miras de establecer el factor familia en cada uno de los programas y proyectos de dicho ministerio.
- c) El Sename, que seguiría establecido en el Ministerio de Justicia, pasaría a llamarse Servicio Nacional de Reinserción Juvenil.
- d) Por último, se están sentando bases para la concretización del proyecto de Ley de Garantías de la Niñez.

Todos estos avances en materia de protección de la infancia son sustantivos para alcanzar un sistema integrado de protección, que logra convocar a las autoridades tanto a nivel local como central. Una señal del retraso de Chile en el ámbito jurídico se presenta en la Tabla 2, que muestra que Panamá y nuestro país son los únicos que aún no han sancionado una ley integral de protección.

TABLA 2. Rango jurídico otorgado a la Convención Internacional de Derechos del Niño (CIDN), año de sanción de las leyes y códigos de infancia, tiempo transcurrido desde la firma de la CIDN y la sanción de la ley o código de infancia en 19 países de América Latina

País	Rango jurídico	Año sanción leyes y códigos infancia	Tiempo entre firma CIDN y sanción ley/código
Argentina	Constitucional	2005	15
Bolivia	Supralegal	1999	9
Brasil	Supralegal	1999	0
Chile	Legal		Proyecto de ley
Colombia	Supralegal	2006	16
Costa Rica	Supralegal	1998	8
Cuba	Legal	1978	-12
Ecuador	Supralegal	2002	12
El Salvador	Supralegal	2009	19
Guatemala	Supraconstitucional	2003	13
Honduras	Supralegal	1996	6
México	Legal	2000	10
Nicaragua	Legal	1998	8
Panamá	Legal		Proyecto de ley
Paraguay	Supralegal	2001	11
Perú	Legal	2000	10
Rep. Dominicana	Constitucional	2003	13
Uruguay	Legal	2004	14
Venezuela	Constitucional	2007	17

Fuente: Roger et al., 2015.

Un informe del Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina indica que la situación de Chile es paradójica: “No cuenta a la fecha con una Ley Integral de Protección de Derechos en la que se consagre el paradigma de la CIDN, pero es el país que más ha avanzado en la conformación de un Sistema de Protección Integral de la Primera Infancia, a través de Chile Crece Contigo, en vigencia desde el año 2006. En un contexto de intensa movilización y debate, el gobierno presentó, el 30 de abril de 2013, un proyecto de Ley de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia, actualmente en estudio por las organizaciones de la sociedad civil movilizadas” (SIPI, 2017). El sistema Chile Crece Contigo ha avanzado sustancialmente en la salud de la primera infancia de Chile; sin embargo, no ha establecido con similar rapidez sistemas de prevención de vulneraciones en el nivel local.

La experiencia comparada indica que hay ejemplos de prevención territorial muy parecidos a la institucionalidad en Chile, con la diferencia de que la obligación de desarrollar políticas locales de infancia a nivel local puede ser exigible dada su carácter mandatorio. De esa forma, países latinoamericanos como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela⁶ contienen en su normativa la obligación para el sistema municipal de desarrollar políticas relacionadas con la protección a la infancia y la promoción de derechos. Esta obligación también existe en países como Italia, Alemania y España⁷. De toda esa revisión, se constata que en los sistemas que han desarrollado políticas preventivas serias existen mecanismos de evaluación permanentes, responsabilidades políticas comprometidas en su cumplimiento, revisión periódica de las medidas adoptadas y trabajo intersectorial bien definido.

Con ese objetivo, interesa destacar en primer lugar que concebir las políticas públicas del ámbito preventivo, “implica concebir la gestión como un asunto estratégico basado en el reconocimiento del territorio, de los sujetos, sus particularidades y de los recursos que el entorno ofrece para prever posibles situaciones de riesgo. La prevención garantiza la toma de decisiones de manera consciente, así como el diseño y ejecución de acciones coherentes con los contextos sociales e institucionales” (Hinestroza Rodríguez, 2016). El implementar políticas de prevención a nivel local es primordial⁸.

6 Para lo anterior, se realizó una indagación de la normativa de infancia país por país y se tomó como referencia las obras de: Morlachetti, 2013.; Dávila y Naya, 2010; Roger, 2013.

7 Consultar en [https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Servicios-sociales/Legislacion-relacionada-con-Infancia-y-Familia/?vgnextfmt=default&vgnnextoid=582b9cefd77d2110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=70e4c8eb248fe4-10VgnVCM1000000b205a0aRCRD](https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Servicios-sociales-y-salud/Servicios-sociales/Legislacion-relacionada-con-Infancia-y-Familia/?vgnextfmt=default&vgnextoid=582b9cefd77d2110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=70e4c8eb248fe4-10VgnVCM1000000b205a0aRCRD).

En segundo lugar, existe un acuerdo general sobre la relevancia de prevenir la vulneración de derechos basado en las siguientes dimensiones, que deben ser incorporadas en cualquier propuesta de política de prevención (Fortson et al., 2016):

1. Abuso y negligencia de niños y niñas es altamente prevalente.
2. El abuso y la negligencia infantil se asocian con impactos sociales y económicos negativos.
3. El abuso y la negligencia infantil se pueden prevenir.

Por lo tanto, las estrategias preventivas dicen relación con la identificación de los factores de riesgo y de los factores protectores asociados a determinada situación evaluada como problemática, con el objetivo de evitar la incidencia de dicha situación (Sename, 2004a⁸). Existe diversidad de políticas preventivas en nuestra institucionalidad¹⁰, pero ellas no están coordinadas, por lo que urge hacerlo para conseguir resultados más eficaces.

Resultados de entrevistas a profesionales de las OPD

A partir de las entrevistas realizadas, las principales dificultades que enfrentan las OPD para promover prevención de vulneración de derechos que se identificaron fueron:

- Las Oficinas de Protección de Derechos realizan coordinación intersectorial con el objetivo de difundir y promocionar derechos y realizar labores preventivas. Sin perjuicio de lo anterior, dada la alta demanda del área de protección, no logran concretar esos lineamientos.
- Estas oficinas tienen capacidad de convocatoria y logran reunir a una gran variedad de actores. Los principales convocados pertenecen a las áreas de educación y salud. La participación del área de justicia es excepcional. Su relación con tribunales es escasa. Son muy pocas OPD —a nivel nacional— las que logran una interacción fluida.

8 No es novedosa esta conclusión. Así, por ejemplo, en una propuesta de política pública de infancia se determina la importancia del nivel local y el entorno más cercano al niño o niña: “El primer y principal agente de desarrollo de los niños/as es la familia. El entorno comunitario y social en que reside no es ajeno al desarrollo infantil. Es así como puede protegerlo positivamente o ser un factor de riesgo. Estos dos elementos señalan que la municipalidad, como administración y gobierno local, tiene un rol explícito en la gestión de la infancia”. Raczynski et al., 2007. En el mismo sentido: “La construcción de políticas sociales a escala territorial es una demanda reconocida desde la necesidad de responder a las diversas realidades de los niños y familias, su cultura e historia locales, los recursos y capacidades de los usuarios, así como las diversas formas vinculatorias preexistentes en la propia comunidad. De esta manera, se constituyen en el territorio, en instrumentos de apoyo y sostén para la inclusión de los niños y las familias, en lugar de menús predefinidos alejados de sus reales demandas”. Zanzi, 2005.

9 Este informe es producto de un proyecto denominado “Fomento y asesoría de las oficinas de protección de derechos de la infancia (ÓPD) como modelo de gestión local”, que se implementó con el acuerdo del Gobierno de Chile, Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores y el Gobierno de la República Federal de Alemania, específicamente la Agencia de Cooperación Internacional Alemana GTZ.

10 Anexo 2.

- Existen nudos laborales que producen una alta rotación en los cargos del equipo de las OPD, lo que impide un trabajo continuo.
- No existe una supervisión adecuada que permita una retroalimentación del Sename a los equipos y de los equipos a él.
- No existe una contextualización adecuada de los lineamientos nacionales de infancia, a la política local.
- No existe una obligación de los gobiernos locales o descentralizados (municipio, intendencia o provincia) de desarrollar políticas de infancia, ni protectorales ni preventivas de vulneraciones.
- La competencia y estrategias de las OPD –a pesar de estar definidas en sus bases y orientaciones técnicas– no son conocidas por todas las instituciones con las que interactúan, por lo que terminan por solicitarles tareas que van más allá de su quehacer.
- Se destinan aproximadamente \$1.314 a \$1.900 mensuales por niño en los programas OPD.

De este análisis, surge como principal conclusión que no existe un único modelo o práctica de OPD que esté replicado en todo el territorio. Por el contrario, se advierten numerosas experiencias y modelos. Así, hay algunos que reciben un amplio apoyo de las municipalidades donde están radicadas; mientras que otras, solo reciben el aporte del 75% del Sename.

Ello determina que, aunque se realicen numerosas acciones de prevención en las comunas por parte de las OPD u otras entidades –como los establecimientos educacionales–, no se encuentran coordinadas. Es necesario efectuar una reformulación del sistema de protección local a nivel territorial en todos sus ámbitos de acción; es decir, tanto de prevención como de reacción a la vulneración de derechos.

Considerando los aspectos destacados en la revisión bibliográfica y en el estudio de campo, a continuación se desarrolla la propuesta de política pública.

Propuesta

Este proyecto se centrará solo en el ámbito de prevención debido a que la evidencia indica que es esencial para lograr reducir los casos de vulneración de derechos y a que es donde existe ausencia de coordinación, en general. Por lo anterior, los modelos propuestos –que pertenecen más bien al ámbito de política– irán acompañados de sugerencias de modificación legal a la normativa correspondiente.

La propuesta considera los siguientes lineamientos generales:

1. Instaurar la obligación de generar políticas locales de infancia por parte de los municipios.
2. Reformular la instancia local, de manera que pueda responder a prevenir vulneraciones, promover la resolución de conflictos en el entorno familiar, propender a políticas integrales y dinámicas, promover la participación de niños y niñas, y evitar la judicialización de los conflictos.
3. Para su implementación, deben considerarse factores poblacionales, territoriales, respecto de la solvencia de cada gobierno local.
4. Resolución de conflictos legales para mejorar su interacción con otras entidades.

Premisas que sustentan la propuesta

Esta propuesta se concentra en establecer estrategias de promoción de la prevención a nivel primario, y se sustenta en los siguientes principios: descentralización como principio de acción, desde la definición de los problemas; las orientaciones técnicas; y los perfiles profesionales, considerando condiciones históricas, culturales, económicas. Además, se debe consolidar el papel del gobierno local, municipal, como el principal responsable de la gestión del bienestar infantil. Adicionalmente, un modelo de prevención debe basarse en los principios de la universalidad, solidaridad e igualdad con un foco en la familia, promoviendo su protección y de los niños y niñas.

Sobre la descentralización y gobierno local, se rescatan los dos argumentos del Consorcio para la Reforma del Estado¹¹ para ampliar y perfeccionar la participación ciudadana: “i) una ciudadanía más activa y consciente de sus derechos que demanda nuevas formas de relación con el Estado y, ii) la necesidad de potenciar los beneficios de la participación ciudadana para el desarrollo de políticas públicas más eficaces” (Arntz y Soto, 2009).

11 Los integrantes del Consorcio para la Reforma del Estado son: Centro de Estudios Públicos; Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile; Cieplan; Corporación ProyectAmerica; Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile; Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez; Fundación Chile 21; Fundación Jaime Guzmán; Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP; Instituto Libertad; y Libertad y Desarrollo.

De acuerdo a Morgado (2013), la política pública en Chile se desarrolla en un esquema de funcionamiento tecnocrático, donde no existe espacio para aquellos que se benefician de ella dentro del ciclo de la implementación de los programas, dejando un espacio deficitario para las premisas de contribución que se asignaron más arriba a la participación ciudadana. De allí que, en el modelo local que se propone, es relevante que, en consideración al nivel de interacción y el tipo de naturaleza de la tarea que se espera de un modelo preventivo para la protección de derechos de los niños y niñas, se definan las tareas a implementar como altamente heterogéneas y difíciles de estandarizar, con una interacción de alta frecuencia con los usuarios, de lo cual se desprende la promoción de servicios “humanos” de desarrollo de capacidades y de inversión social (Martínez Nogueira, 2007). Esto supone, que el modelo debe ser descentralizado, local y participativo.

Universalidad, solidaridad e igualdad

La ley 21.067 de enero de 2018 exige vigilar, monitorear y denunciar si es necesario, situaciones en que niños, niñas y adolescentes estén siendo vulnerados en sus derechos. En Chile, la protección de derechos de los niños y niñas se ha entendido tradicionalmente como una protección especializada para aquellos cuyos derechos han sido vulnerados y no como una garantía del Estado para quienes viven en el país. Dada esta situación, es urgente que se cree un Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia, con una institucionalidad rectora, una Ley de Bases Generales de Protección Integral de Derechos, y mecanismos de garantía de derechos a nivel territorial, regional y nacional, de manera de asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes que habiten el país se sientan protegidos y seguros en el ejercicio de sus derechos.

Foco en la familia

Apoyar a los adultos a cargo del cuidado de los niños es una tarea primaria para promover la prevención de vulneraciones, lo que implica atender a la familia y sus niños, toda vez que se ha establecido que el desafío de la ética del cuidado es justamente comprender por qué falla y por qué los cuidadores podrían ser incapaces de empatizar con la vulnerabilidad del otro y tender a actuar opresivamente (Hollway, 2006). A nivel internacional, existen antecedentes que señalan la necesidad de establecer estrategias preventivas de vulneración de derechos de los niños y niñas. Muchos estudios (por ejemplo, Azar y Bober, 1999; Cicchetti y Carlson, 1989; Cicchetti y Lynch, 1995; Rogosch, Cicchetti, Shields y Toth, 1995; Willems, 1999) muestran que el maltrato infantil no solo es perjudicial para la vida actual del niño, sino que también tiene efectos perjudiciales sobre su desarrollo posterior. La investigación ha demostrado que el tratamiento de los padres abusivos no es siempre tan exitoso como se espera y que, una vez que el maltrato infantil se ha con-

vertido en un patrón de crianza fijo, se convierte en una práctica persistente (Baartman, 1997; Daro, 1988; Wald y Cohen, 1988). Finalmente, el maltrato infantil es muy costoso para la comunidad (Cohn-Donnelly, 1992; Daro, 1988; Wekerle y Wolfe, 1996), a corto plazo (por ejemplo, atención médica, consejería familiar, niños en cuidado alternativo, educación especial) y largo plazo (por ejemplo, terapias para adultos, instituciones correccionales o encarcelamiento por comportamiento delictivo, pérdida de productividad debido al futuro desempleo de niños severamente maltratados).

Los ejes de servicios centrados en la familia se basan en el convencimiento de que el mejor lugar para que crezcan los niños es en ella, y la forma más efectiva de garantizar la seguridad, la permanencia y el bienestar de los niños es proporcionar servicios que la involucren, fortalezcan y apoyen.

Necesitamos dar atención a las dinámicas psicológicas que se han producido en la vida de los cuidadores para comprender por qué las personas no logran desarrollar la capacidad de cuidado. La tendencia contraria es concebir la relación entre los niños, sus padres y la familia más amplia como miembros separados.

Para repensar la familia, Williams (2004) ha propuesto escuchar las experiencias de la vida familiar de los padres y sus niños/as, poniendo especial atención en cómo ellos toman decisiones morales y prácticas en contextos particulares. El enriquecimiento de la vida familiar requiere de una comprensión de cómo las distintas formas familiares cruzadas por diferencias de clase, étnicas, locales y sexuales, se arraigan en trayectorias de vida y contribuyen a reproducciones familiares particulares que se tensionan por experiencias de separación, abandono y crianza sola/o. Explorar estas dimensiones nos da luces sobre las relaciones de cuidado y de cómo viven estas familias la intimidad, los problemas y el estrés.

Los estudios sobre los cambios y avances en la protección infantil se orientan a incorporar prácticas basadas en evidencia, que permitan superar la discrecionalidad de profesionales, y sumar procedimientos rigurosos de evaluación para establecer con precisión si la intervención obtiene los resultados esperados. En el informe de la Universidad Diego Portales (UDP, 2014) para el Consejo Nacional de la Infancia, se indica que en la gestión programática se enfatiza la importancia del conocimiento científico, el trabajo en equipo, la documentación sistemática del trabajo realizado y los resultados obtenidos, y el uso de tecnologías de la información para preparar e intercambiar diversas bases de datos sobre los beneficiarios, tanto para el monitoreo de casos como para las evaluaciones de impacto y rendiciones de cuentas.

Sobre las metodologías basadas en evidencia, el mismo informe indica que se han promovido estrategias que evalúan el riesgo en contextos familiares difíciles, así como métodos participativos para trabajar con aquellas afectadas. En esta línea, los aspectos que se han relevado son:

- Los contactos iniciales con las familias como estrategia para identificar riesgos y aplicar una línea base para actividades posteriores de monitoreo y evaluación de cada caso (University of California at Berkeley, 2005). Un modelo ampliamente usado es el denominado Toma de Decisiones Estructurada (Structured Decision-Making), desarrollado por el Centro de Investigaciones del Niño de la Universidad de Wisconsin, Madison. Este modelo ha sido diseñado para evaluar la seguridad y el riesgo infantil en hogares y es aplicado en varios condados en los Estados Unidos, así como en Australia y Canadá (Ministry of Children and Youth Services, 2007).
- Del modelo con base relacional surge el método Toma de Decisiones con el Grupo Familiar (Family group decision making, FGDM). El informe de la UDP indica que este es un proceso participativo de toma de decisiones sobre el plan de trabajo para brindar protección al(los) niño(s) en situación de riesgo, en el que participan los miembros del grupo familiar y representantes de la institución de bienestar infantil. De ser pertinente y aceptable para las partes, también pueden participar miembros de la familia extendida y de grupos de apoyo de la comunidad. El FGDM surgió en Nueva Zelanda a fines de los ochenta y actualmente es utilizado en varios países, tales como Estados Unidos, Australia, Inglaterra y Suecia (Crampton, 2007). El propósito central del FGDM es equilibrar las asimetrías de poder existentes entre las instituciones de bienestar infantil y los miembros de las familias que reciben servicios. Con esta metodología participativa, se busca evitar medidas institucionales apresuradas y desproporcionadas, a menudo consistentes en la separación del niño afectado de su entorno familiar y comunitario (American Humane Association, 2010).

La reformulación: nuevo modelo que se propone

Una característica esencial, para que el nuevo sistema responda adecuadamente a la tarea de prevención, es que se ajuste a las particularidades de cada lugar donde esté emplazado.

En consideración a lo anterior, la propuesta que se plantea como fruto de este proyecto incluye dos componentes centrales para hacer una reformulación de las oficinas de protección de derechos que refuerce las acciones preventivas en el nivel local. Estos componentes son: (A) una modificación institucional que fortalezca las OPD en el nivel local y la conformación de

redes de prevención (acompañada de la modificación legal pertinente); y (B) una propuesta de mecanismos de intervención preventivos poniendo en el centro el fortalecimiento de los recursos de la familia.

Se explicarán con más detención estos dos componentes a partir de la Figura 1.

FIGURA 1. **Modelo de oficina de protección local**



Fuente: elaboración propia

(A) Componente institucional

Se propone una modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para incorporarlas en la institucionalidad de cada municipalidad y conseguir que los objetivos de las OPD sean prioritarios para la administración comunal.

Para lo anterior, se crea la Unidad de Protección de la Familia y la Infancia dentro la orgánica municipal. Ella tendrá las mismas finalidades que las que actualmente tienen las OPD a las que se sumará el asesorar al alcalde, al concejo comunal y al consejo comunal de protección de la familia y la infancia para la elaboración del plan comunal de protección de la familia y la infancia y su implementación. Dicha unidad estará compuesta por:

- a. Equipo Ejecutivo: su principal función será la coordinación institucional municipal, la gestión intersectorial, registro de los usuarios en Senainfo, caracterización de la población usuaria, realizar la difusión de las actividades de la unidad, realizar la gestión financiera y presupuestal, gestión de recursos humanos, realizar observaciones al plan comunal de infancia, coordinación de talleres, etc.

- b. División Evaluación y Derivación: instancia de evaluación familiar integral que proporciona tanto al profesional como a la familia una mayor comprensión de cómo las fortalezas, las necesidades y los recursos de una familia afectan la seguridad, la permanencia y el bienestar de un niño. La derivación realizará a dos divisiones:
1. División de resolución alternativa de conflictos: conferencias familiares (ver punto B).
 2. División de protección y gestoría de casos: unidad con potestades administrativas para derivar un niño o joven a un programa de intervención. No posee, sin embargo, potestades para decretar la separación de un niño o joven de sus guardadores (para esto es necesario una resolución del juez de familia). En caso de una vulneración grave, se derivará a tribunales de familia, y en caso que implique la comisión de un delito, a la fiscalía pertinente. En el caso de las unidades de protección, se recomienda además contar con un gestor de casos¹².

Las municipalidades tendrán un Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia que estará integrado por el alcalde –que será su cabeza–, el director de la Unidad de Protección de la Familia y la Infancia –que será el secretario ejecutivo del consejo–, dos concejales escogidos por el concejo comunal, dos representantes del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, un fiscal, un juez de familia –que tenga competencia en el territorio de la comuna– elegido por sus pares con competencia en este territorio, un representante de un centro de atención de salud de la comuna y representantes de instituciones de educación primaria o secundaria de la comuna. Este consejo asesorará al alcalde en la elaboración del plan comunal de protección de la familia y la infancia.

Gracias a ello, se podrá constituir de inmediato una red local de prevención y protección, que en conformidad a la ley 20.032, es una de las funciones que se esperaba que las OPD satisficieran.

Por último, tocará al consejo crear cada cuatro años, un Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, con metas anuales y de revisión mensual. Este plan debe ser propuesto por el alcalde y aprobado por el concejo comunal. Es obligación del alcalde dar cuenta pública todos los años del nivel de ejecución de este plan.

¹² Es recomendable que el gestor esté alojado a nivel local, específicamente en la OPD, ya sea como un nuevo profesional que se suma al equipo o como uno ya existente, que asuma esta función en reemplazo de otras. El gestor debiese coordinarse con el sistema de salud, de educación, con el programa Chile Crece Contigo, el Ingreso Ético Familiar, Carabineros y otras entidades que sean pertinentes y puedan recabar información de cada caso, detectar las alertas tempranas y notificarle. El gestor no sería, entonces, el encargado de realizar los diagnósticos ni tampoco de entregar el tratamiento, sino que de analizar la situación de cada NNA y, en conjunto con el resto del equipo, planificar la estrategia a seguir, determinar a dónde debe ser derivado el niño o qué tipo de prestaciones debe recibir, evitando, en la medida de lo posible, la judicialización (Centro de Políticas Públicas, 2017).

(B) Modelo de intervención preventiva

La Unidad de Protección de la Familia y la Infancia tendría, junto a un equipo ejecutivo, una división de evaluación y derivación, una unidad encargada de la protección propiamente tal y una división de resolución alternativa de conflictos.

La mayor innovación que se propone –en materia de prevención– es la incorporación de una poderosa herramienta preventiva que es la conferencia familiar. Una conferencia familiar es un proceso relacional, acompañado por un “facilitador”, en el que la familia extensa toma decisiones que mejoren la vida de niños y jóvenes y, más en general, de la calidad de vida al interior de la misma cuando existan indicios de dificultades (de comunicación, por ejemplo) que pueden, en el mediano o largo plazo, devenir en un contexto propicio a la vulneración de derechos. Se trata, por tanto, de un mecanismo de intervención que previene la judicialización de los casos, refuerza a la familia para que desarrolle y potencie sus propios recursos para resolver las situaciones complejas –recursos que luego quedarán disponibles para enfrentar otras dificultades futuras–, y que hace que las familias asuman responsabilidades concretas en los procesos de solución, fomentando en la comunidad una cultura de cuidado y protección de derechos de la infancia y la juventud.

La conferencia familiar es conducida por un facilitador, que ha de ser un psicólogo o asistente social debidamente capacitado en la técnica de intervención. El facilitador convoca y hace la preparación de la conferencia. En ella, se efectúa el intercambio de información relevante, se deja luego un tiempo reservado para que la familia adopte las resoluciones que parezcan necesarias y eficaces, las que después son recibidas por el facilitador y un operador de incidencia. Con posterioridad, se hace el seguimiento de la implementación de los acuerdos adoptados y se evalúa todo el proceso.

Con este modelo de intervención, se deberían reducir mucho los casos que requieran la decisión de un tribunal. No obstante, habrá situaciones donde la actuación del tribunal de familia seguirá siendo imprescindible, en particular, cuando sea necesaria la separación de un niño o joven de sus guardadores, o si es que los guardadores quisieran impugnar las decisiones administrativas –de derivación a un programa especializado, por ejemplo– que hubiese adoptado la Unidad de Protección de la Familia y la Infancia.

La propuesta se fundamenta en la evidencia de que las dificultades de la crianza y convivencia familiar son mucho más comunes de lo que los datos llevan a creer. Las conductas problemáticas de crianza están ocurriendo en muchas más familias que en aquellas que están vinculadas a los programas sociales (Prinz, 2016). La prevención de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes supone poner en cuestión la confianza en las prácticas

de crianza coercitiva y físicamente abusiva y promover la confianza en padres y madres para desplegar positivamente la parentalidad cotidiana. Por ello, la incidencia de intervenciones basadas en la familia en la vida social, emocional y en los problemas de conducta, son sustanciales.

Orientaciones respecto de la factibilidad de la propuesta

- 1. Factibilidad de presupuesto.** A la fecha de elaboración de este artículo se estaba debatiendo en nuestro Congreso la Ley de Presupuestos para el año 2019. Del análisis de dicho proyecto y de los presupuestos aprobados por el Congreso de los años 2018¹³, 2017¹⁴ y 2016¹⁵, es posible determinar lo siguiente:
 1. De lo contemplado en el presupuesto para el Sename, en particular para al área de protección de derechos, puede determinarse que variará en un 8,5%¹⁶ (del año 2018 al año 2019).
 2. Para el año 2019, se prevén gastos de \$14.544.780.000, para la operación de 233 Oficinas de Protección de Derechos (OPD). Se ofrecerán, en total, 991.802 plazas de atención, para prevenir vulneraciones de derechos contra la integridad física y psicológica de niños, niñas y adolescentes, a lo largo del país.
 3. En cuanto al presupuesto asignado para las Oficinas de Protección de Derechos, la variación en los años 2016, 2017 y 2018 –con los valores reajustados– no supera el 2%; mientras que para el año 2019, no supera el 5%.
 4. Si bien en estos últimos años se ha relevado la importancia que tienen las Oficinas de Protección de Derechos, ello no se refleja en el presupuesto previsto de forma clara.
- 2. Factibilidad socioeconómica.** El financiamiento actual que entrega el Sename a cada oficina de protección de derechos fluctúa entre \$2.851.200 y \$15.776.640¹⁷, dependiendo de la población convenida. Ello, sin perjuicio del financiamiento que entrega el colaborador acreditado, que no puede ser menor al 25% de lo dado por el Sename (Sename, 2015).

Para el año 2018, se estimó que la Unidad de Subvención del Sename (US\$) sería de \$15.840 pesos, de los cuales 0,083 a 0,12 corresponden a lo acordado por plazas para las OPD (en pesos, se traduce entre los \$1.315

13 Consultar en http://www.dipres.gob.cl/597/articles-168509_doc_pdf.pdf.

14 Consultar en http://www.dipres.gob.cl/597/articles-155121_doc_pdf.pdf.

15 Consultar en http://www.dipres.gob.cl/597/articles-140600_doc_pdf.pdf.

16 Consultar en http://www.dipres.gob.cl/597/articles-178204_doc_pdf.pdf.

17 Artículo 30 de la Ley 20.032, que “Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención”. Consultar en: <http://bcn.cl/1v00f>.

a \$1.901). Las poblaciones convenidas van desde las 1.500 plazas (OPD de Huara), a las 8.300 (OPD de Conchalí).

Con el presupuesto que actualmente entrega el Sename y el colaborador acreditado, se debe financiar al equipo básico: un coordinador, un abogado, un psicólogo, un trabajador social, un administrativo, otro profesional de las Ciencias Sociales y algunos estudiantes en práctica; además de la infraestructura. En las Bases y Orientaciones Técnicas de las OPD, se sugieren las remuneraciones de cada uno de los integrantes del equipo. El presupuesto para financiar dicho equipo es de \$5.770.000. En cuanto a los gastos operacionales y administrativos¹⁸, que comprenden el arriendo de vehículo, de oficina (inmueble de por lo menos dos oficinas, sala de espera y de reuniones, baños y cocina), los materiales de oficina y el pago de servicios, la suma está entre \$790.000 y \$1.400.000¹⁹.

Para financiar el actual proyecto, deberemos distinguir el tipo de OPD según sus plazas (Tabla 3).

TABLA 3. **Tipo de OPD según sus plazas**

Plazas convenidas	Porcentaje del proyecto a financiar	Porcentaje de OPD que se encuentran en el rango
1.000-3.500	60%	165 (70%)
3.600-5.000	75%	46 (19,7%)
5.100-9.000	100%	22 (9,4%)

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla 4, se presenta el 60% del equipo propuesto, cuando el número de plazas convenidas no supere las 3.500. En este sentido, la oficina contemplará al director, al coordinador de estudios y una secretaria como parte del equipo ejecutivo. La división de evaluación y derivación solo considerará al psicólogo, por lo que en casos de dudas legales será el abogado de la división de protección quien deberá asumir esa función. Se suman los profesionales marcados en cursiva, cuando las plazas convenidas estén dentro del rango 3.600 a 5.000, y se agregarán todos los profesionales que se detallan en el cuadro (incluidos los que están en negrita), cuando el número de plazas sean más de 5.100.

¹⁸ Estimados de gastos operacionales obtenidos de licitaciones de OPD entre Ríos Araucanía (consultar en <https://goo.gl/U9cjqc>), OPD Valle del Sol (consultar en <https://goo.gl/ns8K7P>), OPD de Peñalolén (consultar en <https://goo.gl/Yz71A1>).

¹⁹ Sin perjuicio de que en algunas oficinas, el presupuesto por gasto operacional incluso puede ser menor.

Los gastos relativos a recursos humanos, en el equipo mínimo contemplado para su funcionamiento, equivaldrían a \$8.930.000 (60% del proyecto contemplado), a \$11.290.000 (75%) y a 14.530.000 (100%)²⁰. Respecto de los gastos operacionales, se propone mantener los rangos estudiados con anterioridad, para que no suponga una carga extra en materia presupuestal.

TABLA 4. Profesionales del Modelo de Oficina de Protección Local

Equipo Ejecutivo (EE)	División de Evaluación y Derivación (DE)	División Protección (DP)	División de Resolución alternativa de conflictos (DR)
Director	Psicólogo	Gestor de Casos Trabajador Social	Trabajador social
Coordinador de estudios	Trabajador social	Abogado	Psicólogo
Secretaria	Abogado	Psicólogo	Psicólogo
Coordinador de sistemas		Educador	Trabajador social
		Sociólogo	

Fuente: elaboración propia.

Por todo lo anterior, si analizamos el monto total en materia de recursos humanos, en relación con las OPD según su número de plazas, el monto total a financiar por parte del Estado es de \$2.312.450.000 mensuales y \$27.749.400.000 anuales.

TABLA 5. Presupuesto propuesto para financiar el proyecto

N° OPD	Rango de plazas	Monto por cada OPD	Monto total por rango (mensual)
165 (70%)	1.000-3.500	\$9.810.000	\$1.618.650.000
46 (19,7%)	3.600-5.000	\$11.350.000	\$556.150.000
22 (9,4%)	5.100-9.000	\$14.590.000	\$320.980.000
Total mensual			\$2.495.780.000
Total anual			\$29.949.360.000

Fuente: elaboración propia.

²⁰ Ver Anexo 1.

Si analizamos los costos totales anuales –comprendiendo los gastos operacionales y de recursos humanos– y los contemplados en el actual proyecto de Ley de Presupuesto de 2019, habría un déficit para cubrir la totalidad de nuestro proyecto de \$9.947.190.000. Dichos montos faltantes podrían ser cubiertos por el colaborador acreditado (aunque ellos solo están obligados a financiar como mínimo el 25%) o aumentados en el proyecto de Ley de Presupuestos 2019, para ser cubiertos por el Sename. Dichas cifras dependen, en cualquiera de los casos, de que el colaborador acreditado efectivamente colabore con el 25% del presupuesto.

TABLA 6. **Presupuesto propuesto para financiar el proyecto**

Total anual en gastos operacionales	\$2.706.600.000
Total anual en recursos humanos	\$29.949.360.000
Presupuesto total anual del proyecto	\$32.655.960.000
(25% del presupuesto total financiado por colaborador)	-\$8.163.990.000
Presupuesto total anual del proyecto a financiar	\$24.491.970.000
Presupuesto 2019 contemplado	\$14.544.780.000
Diferencia	-\$9.947.190.000

Fuente: elaboración propia.

3. Factibilidad legal. Al momento de presentar el proyecto de propuesta de política pública, las OPD solo eran un programa dentro del Servicio Nacional de Menores, coordinado desde el departamento de Participación y Prevención de dicho servicio. El sistema institucional de la infancia estaba compuesto por otros programas de protección, Chile Crece Contigo (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) y programas de otros ministerios.

Actualmente, se encuentran aprobadas dos leyes que han cambiado el marco normativo de la infancia desde el punto de vista de su institucionalidad. Primero, se creó la Subsecretaría de la Niñez²¹ –dependiente del Ministerio de Desarrollo Social–, que pasa a coordinar Chile Crece Contigo y la reformulación de las Oficinas de Protección de Derechos, además de establecer la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción. Esa política y plan deben ser presentados al Comité Interministerial de Niñez que está presidido por el Ministro de Desarrollo Social y es compuesto por los ministerios Secretaría General de la Presidencia; de Hacienda; de Educación; de Salud; de Vivienda y Urbanismo; del Trabajo y Previsión Social; de la Mujer y Equidad de Género; de Justicia y Derechos Humanos; y del Deporte. Este comité tiene otras funciones como acordar mecanismos de coordinación y articulación de

21 Ley N° 21.090, que crea la Subsecretaría de la Niñez.

las acciones de los órganos de la administración del Estado, en sus diferentes niveles, en materia de infancia. Asimismo, podrá aprobar las directrices, orientaciones e instrumentos para procurar garantizar la protección integral de los derechos de la niñez.

Por otra parte, se creó la Defensoría de los Derechos de la Niñez, que tiene como fin la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares los niños, de acuerdo a la Constitución, a la Convención sobre los Derechos del Niño y a tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional, velando por su interés superior²².

A lo anterior se suma que el Ejecutivo actual ha relevado la importancia del consenso en materia de niñez y ha elaborado un Acuerdo Nacional por la Infancia²³, que comprende la reformulación de las actuales OPD.

Además, se contempla en el tiempo próximo la separación de la vertiente proteccional del Sename y su inserción en la Subsecretaría de la Niñez; así como también, la reforma del Ministerio de Desarrollo Social, que pasaría a llamarse Ministerio de la Familia y Desarrollo Social, con miras de establecer el enfoque de familia en cada uno de sus programas y proyectos. El Sename, que seguiría inserto en el Ministerio de Justicia, pasaría a llamarse Servicio Nacional de Reinserción Juvenil (ver Anexo 2).

A partir de lo anterior, es que el proyecto prevé la modificación de normas que regulan actualmente a las OPD, propuestas para insertar vía indicaciones en los proyectos de ley que están en el debate legislativo y modificaciones a normas que entorpecen el funcionamiento actual de estas oficinas. Todas estas propuestas inciden entonces en:

- a) Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el propósito de establecer la obligación a las municipalidades de establecer un plan comunal de protección de la familia y la infancia, como fueron definidas en acápites anteriores.
- b) Ley de Subvenciones del Sename (ley 20.032), con el fin de modificar la calidad de “programa” a las Oficinas de Protección de Derechos e institucionalizarlas.
- c) Ley de Tribunales de Familia²⁴, con el objetivo de limitar las solicitudes de información al Juez de Familia a los programas.

22 Ley N° 21.067, que Crea la Defensoría de la Niñez.

23 Consultar en http://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Acuerdo_Nacional_por_la_Infancia.pdf.

24 Ver Anexo 3.

- d) Proyecto de Ley de Garantías de la Niñez, con la finalidad de incorporar en él las líneas y tareas que deben guiar la acción del Estado en cuanto a la protección local de la infancia.
- e) Proyecto que crea Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas, con el fin de dar contenido al sistema local de infancia.
- f) Proyecto de Ministerio de la Familia y Desarrollo Social.

Los detalles de estas propuestas legislativas se insertan en Anexo 3.

4. Factibilidad comunicacional. Se ha determinado que la mejor forma de dar a conocer lo propuesto en el proyecto es por medio de los establecimientos educacionales (jardines infantiles, educación básica y secundaria). Otros actores relevantes en la difusión de la política serán los representantes de Chile Crece Contigo. En esta fase, se deben distinguir ciertos supuestos:

1. Se realiza trabajo intersectorial.
2. Se convocan a actores relevantes para dar a conocer la política.

Si no se realizan actividades intersectoriales por la respectiva OPD, actualmente, se invitarán directamente a los establecimientos de educación, para presentarles la nueva unidad de resolución de conflictos y determinar la modalidad de transferencia a la comunidad de los padres y apoderados de estos. A partir de esa reunión, se establecerá un plazo no superior a 90 días para que los representantes del establecimiento den cuenta del cumplimiento con lo acordado.

En el caso de que sí se realicen actividades intersectoriales, se presentará el nuevo modelo en estas instancias y se determinará un plazo no superior a 90 días para que los representantes del establecimiento den cuenta del debido cumplimiento de lo acordado. Se realizarán en paralelo campañas de difusión, uso de redes sociales, etc.

Después de un año de instaurada, se realizarán actividades de conmemoración al respecto.

Orientaciones respecto de la implementación de la política

TABLA 7. Propuesta de implementación

N° OPD	Rango de Plazas	1 ^{er} año	2° año	3° año	4° año
165 (70%)	1.000-3.500	5	50	50	60
46 (19,7%)	3.600-5.000	2	15	15	14
22 (9,4%)	5.100-9.000	2	8	8	4
Total		9	73	73	78
		3,9%	31,3%	31,3%	33,5%
Total acumulado			82	155	233
			35,2%	66,5%	100%

Fuente: elaboración propia.

El proyecto se debiera lograr implementar en un periodo de cuatro años. Durante el primero, se realizarán proyectos pilotos de reformulación y, a contar del segundo, la implementación debería completarse en etapas que alcancen un 30% aproximadamente.

Para el primer año, no debiesen existir problemas de costos de implementación, pues deberían seleccionarse Oficinas de Protección de Derechos que cuentan con un financiamiento del colaborador acreditado de más del 50% de los fondos entregados por el Sename. Para los años posteriores, sin embargo, debe contemplarse un aumento en el actual presupuesto, para ajustarse a los gastos ya previstos.

Esta política debiese ser implementada por:

- 1. Ministerio de Desarrollo Social:** en primer lugar, tocará al ministro de esta cartera determinar, en forma conjunta con la Subsecretaría de la Niñez, la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción (tal como se describe en la ley que aprobó la creación de dicho órgano²⁵). Se debe desarrollar, además, el plan de coordinación con actores interministeriales, con el objetivo de adecuar criterios, establecer lineamientos y programas que no se topen, así como también un sistema que permita conocer si una persona está recibiendo atención y dónde.

25 Artículo 3° bis.- El Ministerio velará por los derechos de los niños, para cuyo efecto tendrá las siguientes funciones y atribuciones: administrar, coordinar y supervisar los sistemas o subsistemas de gestión intersectorial que tengan por objetivo procurar la prevención de la vulneración de los derechos de los niños y su protección integral, en especial, la ejecución o la coordinación de acciones, prestaciones o servicios especializados orientados a resguardar los derechos de los niños y de las acciones de apoyo destinadas a los niños, a sus familias y a quienes componen su hogar, definidas en la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción, el que deberá contener los programas, planes y acciones que incluirá en su ejecución, sin perjuicio de las competencias que tengan otros organismos públicos.

2. **Seremi del Ministerio de Desarrollo Social:** en el sentido anterior, y con el fin de hacer una bajada contextualizada de la política nacional, deberá realizar la coordinación regional entre las comunas.
3. **Municipalidades:** cada municipalidad debe elaborar, cada cuatro años, un Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, con metas anuales y de revisión mensual. Este plan debe ser propuesto por el alcalde y aprobado por el concejo comunal. Es obligación del alcalde dar cuenta pública todos los años del nivel de ejecución de este plan.
4. **Director de la Oficina de Protección de la Familia y de la Infancia:** deberá dar cuenta de cómo se ha implementado la política en el territorio que administra, cuáles han sido las dificultades para hacerlo, cuáles fueron los actores intersectoriales convocados, etc.
5. **Establecimientos educacionales:** deberán realizar la presentación de la instancia preventiva que existiría en la comuna. En ese sentido, serían los directores de colegio quienes quedarían obligados a informar el plan de difusión de la política.

En síntesis, los puntos fundamentales de la propuesta son los siguientes:

- Que las áreas de prevención y protección en materia de infancia pasen a tener prioridad a nivel local.
- Incidencia real en materia de prevención: conferencias familiares y mecanismos de resolución alternativa de conflictos.
- Que esta instancia local tenga un estatuto institucional efectivo.

Lineamientos, posibles estudios futuros y otras implicancias de política pública

La investigación realizada ha permitido relevar distintos aspectos que requieren de futuros estudios. De esa forma, es necesario generar un estudio para intentar precisar todas las actuales tareas de prevención de vulneración de derechos que se realizan en el ámbito municipal. Las conversaciones con las distintas OPD habidas en el contexto de este proyecto permitieron relevar que realizan tareas de prevención, aunque con distinta intensidad y de distinto modo. Lograr establecer un mapa de lo que efectivamente se realiza ayudaría a la tarea de coordinación que deberá hacer la unidad que tenga a su cargo la tarea preventiva en el plano local.

Por otro lado, es necesario realizar una revisión extensa de las experiencias extranjeras en materia de prevención y protección de la infancia en general, sobre todo si las políticas públicas comparadas han funcionado finalmente o no.

Referencias

- American Humane Association**, 2010. *Guidelines for Family Group Decision Making in Child Welfare*. Englewood: AHA.
- Arntz, M. y Soto, S.**, 2009. Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas. Un mejor Estado para Chile. *Propuestas de modernización y reforma*. C.I.P Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Azar, S.T. y Bober, S.**, 1999. Children of abusive families. In W. K. Silverman & T. H. Ollendick (Eds.), *Developmental issues in the clinical treatment of children and adolescents*, pp. 371-392. Boston: Allyn & Bacon.
- Baartman, H.E.M.**, 1997. Over legitimering en noodzaak van primaire preventie [About the legitimisation and necessity of primary prevention]. *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs*, 13, pp. 300-307.
- Berlinski, S. y Schady, N.**, 2015. *The Early Years: Child well-being and the Role of Public Policy*. N.Y.: Inter-american Development Bank.
- Browne, K., Herbert, M.** 1997. *Preventing family violence*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2018. Protección a la infancia vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente. *Temas de la Agenda Pública*, 12(101), pp. 1-17.
- Cicchetti, D. y Carlson, V.**, 1989. *Child maltreatment: Theory and research on the causes and consequences of child abuse and neglect*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Cicchetti, D. y Lynch, M.**, 1995. Failures in the expectable environment and their impact on individual development: the case of child maltreatment. En Cicchetti, D. y Cohen, D. (Eds.), *Developmental psychopathology: Risk, disorder, and adaptation*, pp. 32-71. New York: John Wiley.
- Cohn-Donnelly, A.H.**, 1997. An overview of prevention of physical abuse and neglect. En Helfer, M. E., Kempe, R. S. y Krugman, R. D. *The battered child (5th ed.)*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cohn-Donnelly, A.H.**, 1992. Healthy Families America. *Children Today*, 21, pp. 25-28.
- Crampton, D.**, 2007. Research Review: Family group decision-making: a promising practice in need of more programme theory and research. *Child and Family Social Work*, 12.
- Daro, D.**, 1988. *Confronting child abuse: Research for effective program design*. New York: Free Press.
- Dávila, P. y Naya, L.**, 2010. Infancia, educación y códigos de la niñez en América Latina. Un análisis comparado. *Revista Española de Educación Comparada*, Nº16, pp. 213-233.
- De Iruarrizaga, F.**, 2018. Rediseñando el sistema de protección a la infancia en Chile. Entender el problema para proponer modelos de cuidado alternativos y ayudar a la reunificación familiar. *Estudios Públicos*, 141.

- Flick, U.** 1998. *An introduction to qualitative research*. London: Sage Publications.
- Guterman, N.B.**, 2001. *Stopping child maltreatment before it starts: Emerging horizons in early home visitation services*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hinestroza Rodríguez, S.**, 2016. *Análisis de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Medellín: Un aporte para la evaluación pluralista en clave de la prevención de políticas públicas (2011-2015)*, Trabajo para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas, Medellín, p. 7.
- Hollway, W.**, 2006. *The Capacity to Care: Gender and Ethical Subjectivity*. London: Routledge.
- Macleod y Nelson, G.**, 2000. Programs for the promotion of family wellness and the prevention of child maltreatment: A meta-analytic review. *Child Abuse & Neglect*, 24(9), pp. 1127-1149.
- Martínez Nogueira, Roberto.** 2007. *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Buenos Aires: PNUD.
- Ministry of Children and Youth Services**, 2007. *Ontario Child Protection Tools Manual*. Ontario, Canadá.
- Morgado, J.**, 2013. *Participación ciudadana y visiones sobre la política social. Una mirada desde los beneficiarios de programas sociales de San Luis de Macul, en el año 2011*. Tesis para optar al título de Socióloga Universidad de Chile.
- Morlachetti, A.**, 2013. *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Colección de Documentos de Proyectos. Santiago, Naciones Unidas.
- Newman, M.R. y Lutzker, J.R.**, 1990. Prevention programs. En Ammerman, R.T. y Hersen, M. (Eds.). *Children at risk: An evaluation of factors contributing to child abuse and neglect*. New York: Plenum.
- Patton, M.** 1990. *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills: Sage.
- Prinz R. J.**, 2015. Parenting and family support within a broad child abuse prevention strategy: Child maltreatment prevention can benefit from public health strategies. *Child abuse & Neglect*, 51, pp. 400-406.
- Raczynski, D., Bedregal, P., Ferrer, J.C., Margotta, P., Besomi, D. y García, C.**, 2007. Política de infancia en el nivel local: requerimientos y aportes de la gestión de información. *Concurso de Políticas Públicas, Camino al Bicentenario, Propuestas para Chile*.
- Roger, C.**, 2013. El enfoque de protección integral de los derechos de la primera infancia en América Latina. *Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina*, Cuaderno 03, agosto.
- Roger, C., Hernández, X., D'Alessandre, V., Sánchez, Y.**, 2015. El itinerario de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos y políticos de los países latinoamericanos. *Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina*, Cuaderno 08, febrero.

- Rogosch, F. A., Cicchetti, D., Shields, A., y Toth, S. L.** 1995. Parenting dysfunction in child maltreatment. En Bornstein, M.H. (Ed.), *Handbook of parenting. Applied and practical parenting*, pp. 127-159. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Servicio Nacional de Menores**, 2018. *Informe Auditoría Social*.
- Servicio Nacional de Menores**, 2015. *Bases y orientaciones técnicas OPD 2015-2018*. en: http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/P2_06-04-2015/Bases_tecnicas_OPD.pdf.
- Servicio Nacional de Menores**, 2001. *Oficina de Protección de Derechos, un modelo en construcción, marco de orientaciones técnicas*.
- Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina, SIPI**, 2017. *Itinerarios: La integración de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos nacionales*.
- Universidad Diego Portales, Escuela de Derecho**, 2014. *Definición de principios rectores de carácter jurídico e institucional para el desarrollo de una política pública de garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile*. Consejo Nacional de la Infancia.
- University of California at Berkeley, School of Social Welfare (BASSC)**, 2005. *Evidence for Practice: Risk and Safety Assessment in Child Welfare: Instrument Comparisons*. www.bassc.net
- Wald, M. S., y Cohen, S.**, 1988. Preventing child abuse: What will it take? En Besharov, D. J. (Ed.), *Protecting children from abuse and neglect*, pp. 295-319. Springfield: Charles C. Thomas.
- Wekerle, C. y Wolfe, D.A.**, 1996. Child maltreatment. In Mash, E.J. y Barkley, R.A. (Eds.), *Child psychopathology*, pp. 492-536. New York: Guilford.
- Williams, F.**, 2004. *Rethinking Families*. London: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Willems, J. C. M.**, 1999. *Wie zal de opvoeders opvoeden? Kindermishandeling en het recht van het kind op persoonswording* [Who will educate the educators? Child maltreatment and the rights of a child on becoming a person]. Den Haag: T.M.C. Asser.
- Zanzi, O.**, 2005. Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial, Trayectorias y Aprendizajes. *Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia*, N°5. Unicef.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Domínguez, C., Muñoz, C., Alvarado, J.T. y Villalón, M., 2019. Reformulación del sistema local de protección de la infancia en el espacio comunal: prevención de la vulneración de derechos. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2018*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 283-323.

Anexo 1

Gastos en recursos humanos del equipo mínimo contemplado para el funcionamiento de la OPD

Cargo	Gastos en remuneraciones	
01. Director (EE)	\$2.000.000	Proyecto al 60%: \$9.810.000
02. Coordinador de Diagnóstico y Territorio (EE)	\$880.000	
03. Secretaria (EE)	\$550.000	
04. Psicólogo (DE)	\$880.000	
05. Trabajador social (DP)	\$880.000	
06. Abogado (DP)	\$1.100.000 ²⁶	
07. Trabajador social (DR)	\$880.000	
08. Gestor de casos. Trabajador Social (DE)	\$880.000	
09. Psicólogo (DR)	\$880.000	
10. Psicólogo (DP)	\$880.000	
11. Abogado (DE)	\$880.000	Proyecto al 75%: \$11.350.000
12. Coordinador de sistemas informáticos (EE)	\$660.000	
13. Educador (DP)	\$600.000	Proyecto total: \$14.590.000
14. Sociólogo (DP)	\$880.000	
15. Psicólogo (DR)	\$880.000	
16. Trabajador social (DR)	\$880.000	

Fuente: elaboración propia

²⁶ Remuneraciones determinadas a partir de análisis realizado por Capital (2015), consulta en <https://goo.gl/xA1LiK>; Mi Futuro, consultar en <https://goo.gl/6EgczG>, y Diario Financiero, consultar en <https://goo.gl/NZNhjk>.

Anexo 2

Propuestas legislativas

I. Propuesta modificación ley orgánica constitucional de municipalidades N° 18.695

Título I De la Municipalidad

Párrafo 2°

Funciones y atribuciones

Artículo 3°.- Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:

[...]

g) Elaborar, aprobar y ejecutar el plan comunal de protección de la familia y la infancia.

Artículo 5°.- Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:

[...]

p) Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia. Para realizar dichas acciones, las municipalidades tendrán en consideración las observaciones efectuadas por el Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, y por cada uno de sus consejeros.

Artículo 6°.- La gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos:

- a) El Plan Comunal de Desarrollo y sus programas;
- b) El Plan Regulador Comunal;
- c) El presupuesto municipal anual;
- d) La política de recursos humanos;
- e) El Plan Comunal de Seguridad Pública, y
- f) El Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia.

Párrafo 4°

Organización interna

Artículo 16.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la organización interna de las municipalidades deberá considerar, a lo menos, las siguientes unidades: Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas, Unidad de Protección de la Familia y la Infancia, y Unidad de Control.

Artículo 22bis.- La Unidad de Protección de la Familia y la Infancia tendrá como funciones específicas:

- a) Asesorar al alcalde y al concejo para la elaboración del Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, asegurando que este plan incluya, por lo menos, la promoción del enfoque de derechos de la familia y la infancia, la institucionalización de redes colaborativas, el desarrollo y fortalecimiento de las competencias parentales y la promoción de la participación de niños, adolescentes, familias y comunidad.
- b) Desarrollar el sistema local de protección de la familia y la infancia en el espacio comunal. Para esto, deberá fortalecer lazos colaborativos, articulados e integrados en redes, entre sectores y actores locales vinculados a la niñez, que permitan intercambiar información, desarrollar intervenciones complementarias y generar mecanismos eficaces de derivación, apuntando hacia la corresponsabilización de los garantes.
- c) Desarrollar las acciones necesarias o convenientes para fortalecer las competencias parentales. Para esto debe privilegiar aquellas acciones destinadas a evitar la separación del niño o adolescente de sus padres o de las personas encargadas de su cuidado personal.
- d) Incentivar la participación sustantiva de los niños y adolescentes, la familia y la comunidad en la promoción, protección y ejercicio de los derechos de la familia y la infancia.
- e) Otorgar atención psicológica, social y jurídica a niños y adolescentes y sus familias frente a situaciones de vulneración de derechos con los recursos propios de la unidad o bien derivándolos a la red especializada.

La Unidad de Protección de la Familia y la Infancia tendrá un director que será designado por el Sistema de Alta Dirección Pública. La designación y remoción del director de Protección de la Familia y la Infancia deberá ser informada a la Subsecretaría de Infancia del Ministerio de Desarrollo Social. Este órgano deberá llevar una nómina actualizada de los directores de Protección de la Familia y la Infancia.

[Nota: de acuerdo a los arts. 17 y 18, dos o más municipalidades pueden celebrar entre sí convenios para compartir entre sí alguna unidad, lo que incluiría a la Unidad de Protección de la Familia y la Infancia.]

Título II Del Alcalde

Párrafo 1º

Disposiciones generales

Artículo 56.- El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento.

En la condición antedicha, el alcalde deberá presentar, oportunamente y en forma fundada, a la aprobación del concejo, el Plan Comunal de Desarrollo, el Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, el Plan Comunal de Seguridad Pública, el presupuesto municipal, el Plan Regulador, las políticas de la Unidad de Servicios de Salud y Educación y demás incorporados a su gestión, y las políticas y normas generales sobre licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos. Además, deberá presentar para aprobación del concejo la política de recursos humanos, la cual deberá contemplar, a lo menos, los mecanismos de reclutamiento y selección; promoción y capacitación, y egreso. En este proceso, los alcaldes podrán considerar la opinión de un comité bipartito conformado en los términos del número 5 del artículo 49 bis. Dicha política podrá incluir también diversos planes piloto relacionados con el recurso humano, a fin de permitir un mejor desempeño laboral.

Párrafo 2º

Atribuciones

Artículo 63.- El alcalde tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

m) Convocar y presidir, con derecho a voto, el concejo; como, asimismo, convocar y presidir el consejo comunal de Protección de la Familia y la Infancia, el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Comunal de Seguridad Pública;

Artículo 65.- El alcalde requerirá el acuerdo del concejo para:

[...]

s) Aprobar el Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, y sus actualizaciones;

Artículo 67.- El alcalde deberá dar cuenta pública al concejo, al consejo comunal de Protección de la Familia y la Infancia, al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil y al Consejo Comunal de Seguridad Pública, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad. Deberán ser invitados también a esta sesión del concejo, las principales organizaciones comunitarias y otras relevantes de la comuna; las autoridades locales, regionales y los parlamentarios que representen al distrito y la circunscripción a que pertenezca la comuna respectiva.

La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos:

[...]

- m) La gestión anual del municipio respecto del Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia vigente, así como la gestión anual del Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, dando cuenta especialmente del porcentaje de asistencia de sus integrantes, entre otros;

Título III Del Concejo

Artículo 79.- Al concejo le corresponderá:

[...]

- o) Supervisar el cumplimiento del Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia;

[Nota: de acuerdo a la letra b) de este art. el concejo debe pronunciarse sobre las materias contenidas en el art. 65, lo que incluye ya la aprobación del Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia.]

Título IV B

Del Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia y el Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia

Artículo 104 G.- En cada comuna existirá un Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia. Este será un órgano consultivo del alcalde en materia de protección de la familia y la infancia comunal y será, además, una instancia de coordinación interinstitucional a nivel local.

Artículo 104 H.- El Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia será presidido por el alcalde y lo integrarán, a lo menos, las siguientes personas:

- a) Dos concejales elegidos por el concejo municipal, en una votación única;
- b) Un juez de tribunal de familia, el que será designado por los jueces de tribunales de familia que tengan competencia sobre el territorio de la comuna correspondiente;
- c) Dos representantes del Consejo Comunal de organizaciones de la Sociedad Civil, elegidos por este;
- d) El director de la Unidad de Protección de la Familia y la Niñez que será secretario ejecutivo del consejo;
- e) Un director de un centro de atención de salud que será designado por los directores de centros de salud que deban atender en el territorio de la comuna correspondiente;
- f) Un director de establecimiento educacional primaria o secundaria, el que será designado por los directores de establecimientos de educación primaria y secundaria del territorio de la comuna correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el consejo podrá invitar a otras autoridades o funcionarios públicos o a representantes de organizaciones de la sociedad civil cuya opinión considere relevante para las materias que le corresponda abordar en una o más sesiones determinadas del consejo.

La Secretaría Municipal asumirá dentro del consejo el rol de ministro de fe, debiendo en dicho contexto levantar acta de todas las sesiones del consejo en la forma señalada por la ley.

El quórum para sesionar será la mayoría de los miembros permanentes.

Artículo 104 I.- En los casos de aquellas comunas cuyo número de habitantes no supere los 5.000, dos o más de ellas podrán constituir un consejo intercomunal de seguridad pública o, bien, alguna de ellas participar del consejo comunal de una comuna colindante de mayor número de habitantes.

Los consejos intercomunales estarán integrados de la siguiente forma:

- a) El presidente del consejo, que será uno de los alcaldes de las comunas participantes, elegido entre estos.
- b) Los alcaldes de las demás comunas que conforman el Consejo Intercomunal.

- c) Dos concejales designados por cada uno de los concejos municipales correspondientes a las comunas participantes.
- d) Los directores de las Unidades de Protección de la Familia y la Infancia de las comunas participantes. El director de mayor antigüedad será el secretario ejecutivo del consejo.
- e) Un representante de cada uno de los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, y
- f) Los jueces de tribunales de familia que tengan competencia sobre los territorios de las comunas correspondientes, o sus representantes;
- g) Los directores de centros de atención de salud del territorio de las comunas correspondientes, o sus representantes;
- h) Los directores de establecimientos de educación primaria y secundaria del territorio de las comunas correspondientes, o sus representantes.

Actuará como ministro de fe del Consejo Intercomunal el secretario municipal de la comuna de mayor número de habitantes.

Artículo 104 J.- La presidencia del Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia será indelegable, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 62. En su calidad de presidente del Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, el alcalde convocará a sesión ordinaria, como mínimo, una vez al mes y, en forma extraordinaria, cada vez que lo estime necesario. En cumplimiento de esta función, se deberá destinar cada semestre al menos una sesión del consejo para recoger la opinión de cada una de las instituciones que la integran acerca de las acciones concretas que las demás instituciones podrían realizar para mejorar la protección comunal de la familia y la infancia, y para dar cumplimiento a lo propuesto en el Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia.

Lo expresado en el inciso primero se aplicará a el o los alcaldes del consejo constituido en los casos señalados en el artículo anterior que no ejerzan la presidencia del mismo.

Artículo 104 K.- El Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia tendrá las siguientes funciones:

- a) Efectuar, a petición del alcalde o del concejo municipal, el diagnóstico del estado de situación de la comuna en materia de protección de la familia y la infancia, para cuyo fin podrá solicitar los antecedentes, datos o cualquier otra información global y pertinente a los organismos públicos o de la administración del Estado.

- En el ejercicio de la función referida en esta letra, el consejo deberá asesorar al alcalde en la priorización de las acciones que deberán realizarse en la comuna, según factores tales como la frecuencia o gravedad de ciertas vulneraciones de derechos o problemáticas en materia de protección de la familia y la infancia que existan en el territorio del respectivo municipio.
- b) Entregar opinión al alcalde para la elaboración del plan comunal de protección de la familia y la infancia y su presentación al concejo municipal.
 - c) Efectuar el seguimiento y monitoreo de las medidas contempladas en el Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia. Siempre que el alcalde constate el incumplimiento reiterado e injustificado de alguno de los compromisos suscritos por los representantes de las instituciones del consejo en el marco del Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia deberá oficiar de dicho incumplimiento al superior de su respectiva institución.
 - d) Dar su opinión y apoyo técnico al diseño, implementación, ejecución y evaluación de los proyectos y acciones que se desarrollen en el marco del Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia.
 - e) Constituirse en instancia de coordinación comunal, en materias de protección de la familia y la infancia, de la municipalidad, el Ministerio de Desarrollo Social, los tribunales de familia y demás miembros del consejo.
 - f) Emitir opinión, a petición del alcalde, del concejo municipal o del consejo de organizaciones de la sociedad civil, sobre cualquier materia relativa a su competencia que se someta a su conocimiento.
 - g) Realizar observaciones al Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia que elabore el alcalde, previo a su presentación ante el concejo municipal. El consejo deberá pronunciarse especialmente sobre las metas, objetivos y medios de control de gestión que consten en el plan.
 - h) Cumplir las demás funciones determinadas por la ley.

Artículo 104 L.- El Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia será el instrumento de gestión que fijará las orientaciones y las medidas que la municipalidad y los órganos y organismos señalados en el artículo 104 H dispongan en materia de protección de la familia y la infancia a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones y facultades que la Constitución y la ley confieren a otros órganos del Estado.

Este instrumento contendrá un diagnóstico de la situación de protección de la familia y la infancia de cada comuna y establecerá objetivos, metas, acciones y mecanismos de control de gestión, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria y en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo, en los objetivos y metas de dicho instrumento, deberá contemplarse la priorización de ciertas vulneraciones de derechos o problemáticas en materia de familia e infancia que afecten a la comuna sobre la base de factores tales como la frecuencia o gravedad de la vulneración, para lo cual deberá considerarse lo obrado por el respectivo consejo, en virtud de la función señalada en la letra a) del artículo precedente.

Sin perjuicio de lo anterior, el Plan Comunal deberá considerar, a lo menos, las siguientes materias:

- a) Medidas de prevención de vulneraciones de derechos de niños y adolescentes, y medidas de atención psicológica, social y jurídica a los niños, adolescentes y sus familias, si es que la vulneración ya se ha producido.
- b) Medidas de desarrollo del sistema local de protección de la familia y la infancia en el espacio comunal. Para esto deberá fortalecer lazos colaborativos, articulados e integrados en redes, entre sectores y actores locales vinculados a la niñez, que permitan intercambiar información, desarrollar intervenciones complementarias y generar mecanismos eficaces de derivación, apuntando hacia la corresponsabilización de los garantes.
- c) Medidas para fortalecer las competencias parentales. Para esto deben privilegiarse aquellas acciones destinadas a evitar la separación del niño o adolescente de sus padres o de las personas encargadas de su cuidado personal.
- d) Medidas para incentivar la participación sustantiva de los niños y adolescentes, la familia y la comunidad en la promoción, protección y ejercicio de los derechos de la familia y la infancia.
- e) Otras materias de interés comunal en el área de la protección de la familia y la infancia.

Para lo dispuesto en el inciso anterior, el alcalde deberá considerar la opinión que expongan en las sesiones del consejo comunal de protección de la familia y la infancia los representantes de los organismos públicos o privados que tengan competencia en la materia.

La vigencia del Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia será de cuatro años, sin perjuicio de lo cual el alcalde, asesorado por el Consejo Comunal de Protección de la Familia y la Infancia, deberá actualizarlo anualmente. Las actualizaciones deberán contar con la aprobación del concejo municipal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 82.

II. Propuesta modificación Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia

Artículo actual

Artículo 76.- Obligación de informar acerca del cumplimiento de las medidas adoptadas. El director del establecimiento o el responsable del programa en que se cumpla la medida adoptada tendrá la obligación de informar acerca del desarrollo de la misma, de la situación en que se encuentra el niño, niña o adolescente y de los avances alcanzados en la consecución de los objetivos establecidos en la sentencia. Ese informe se evacuará cada tres meses, a menos que el juez señale un plazo mayor, con un máximo de seis meses, mediante resolución fundada.

En la ponderación de dichos informes, el juez se asesorará por uno o más miembros del consejo técnico.

Propuesta de modificación

Artículo 76.- Obligación de informar acerca del cumplimiento de las medidas adoptadas. El director del establecimiento o el responsable del programa tendrá la obligación de informar o remitir la información acerca del cumplimiento o no de la medida adoptada por el juez de familia.

En el caso de las medidas establecidas en la letra c) del artículo 71, se evacuará un informe en el periodo máximo de 90 días desde la fecha de la resolución, informando solo sobre si se produjo el ingreso o no del niño o niña al programa, centro o residencia. En caso de que dicho ingreso no se haya producido, se deberán informar, además, las razones por las cuales no se ha producido y las medidas transitorias que se han previsto para el caso.

Tanto los centros de diagnósticos como de residencia, deberán enviar informes psicológicos, sociales o educacionales del niño o niña, al director del establecimiento o responsables del programa, quienes deberán incorporarlos a la causa correspondiente a la medida de protección decretada, en un periodo de 180 días desde que fue establecida. Si no existiese un informe durante ese periodo, el director o responsable deberá solicitar por escrito que se evacúe uno en el periodo de 30 días.

En el caso de programa de acogida, se solicitará al organismo responsable del programa, que evacue un informe psicosocial y educacional del niño o niña. El primer informe deberá ser enviado transcurridos 90 días desde el ingreso, para luego informar cada 180 días.

En cuanto a lo dispuesto en la letra d) del artículo 71, quienes fueron requeridos asistan a los programas o acciones de apoyo, o el representante legal de los niños o niñas que concurrieron, deberán incorporar a la causa respectiva un comprobante estampado por los responsables del programa o acción de apoyo que certifique dicha asistencia.

Respecto de lo establecido en la letra h) del artículo 71, el director del establecimiento hospitalario, psiquiátrico o de tratamiento especializado, deberá informar al tribunal, mediante un escrito y en plazo de 90 días, si el niño o niña fue internado o no en la institución respectiva. En caso que dicho ingreso no se haya producido, se deberán informar, además, las razones por las cuales no se ha producido y las medidas transitorias que se han previsto para el caso.

En la ponderación de dichos informes, el juez se asesorará por uno o más miembros del consejo técnico.

III. Propuesta de indicación en el proyecto de Garantías de la Niñez

En el proyecto en trámite deben insertarse, vía indicación, los principios que han de inspirar a la protección administrativa de la infancia. Ellos deben ser:

1. La protección administrativa a nivel territorial debe corresponder al gobierno local, en el caso chileno municipal. En un amplio número de municipalidades ya existe una extensa experiencia de trabajo con la comunidad por la infancia a través de las OPD, y esa experiencia debe ser aprovechada en el nuevo diseño institucional que se está realizando en nuestro país.
2. El Ministro de Desarrollo Social es el responsable a nivel nacional de la política. El alcalde el que debe tener la responsabilidad de que se cumpla la política local de infancia aprobada que en esta propuesta se denomina Plan Comunal de Protección de la Familia y la Infancia.
3. La política de infancia a nivel municipal debe ser consistir en la adaptación de la Política Nacional de la Niñez a las particularidades de cada comuna y población, considerando características culturales, religiosas, geográficas, étnicas, etc.
4. La protección administrativa debe ser universal de modo que cubra al mayor número de niños y sus familias.

5. Toda la acción del Estado en materia de política pública social debe adoptar el enfoque familiar (tal cual lo está proponiendo el proyecto de reforma al Ministerio de Desarrollo Social Boletín 11591 en trámite). El foco debe estar en la familia, pues ella es un factor protector de las personas, en especial de los niños. Es en razón de ello que las oficinas locales destinadas a desarrollar el plan de infancia deben reflejar desde su denominación la relevancia de la familia en el desarrollo integral de todo niño o niña. De ahí que, en esta propuesta, se denominen Unidad de Protección de la Familia y la Infancia. Esa denominación permitiría ayudar a normalizar la asistencia a la familia de modo que las personas acudan a las unidades referidas tan pronto enfrentan dificultades de convivencia.
6. La acción de las Unidades de Protección de la Familia y de la Infancia debe comprender dos grandes tareas: la prevención y la protección de los niños. En ambos casos, estas unidades deben efectuar la coordinación de los esfuerzos existentes en la comuna en ambas tareas.
7. La tarea preventiva debe concebirse como gradual, lo que implica diversas etapas. En una primera etapa, no se requiere que exista necesariamente un problema de vulnerabilidad, o una patología en la familia o el niño, sino que ha de desplegarse ante conflictos de convivencia, de comunicación, etc., en la familia para poder realizar actividades que prevengan conductas futuras de riesgo.
8. Toda familia requiere acompañamiento u orientación. No existen familias perfectas, pues todas requieren reforzar sus competencias.
9. La ley debe asegurar a todo niño: 1) el derecho a vivir en familia y no ser separado de ella, y 2) el que la separación de la familia ante una vulneración de sus derechos sea entendida como medida de *última ratio*.