

Oficinas de protección de derechos: una experiencia innovadora del Servicio Nacional de Menores

**Loreto Monserrat Martínez Oyarce
Angélica María Marín Díaz**

I.- CONTEXTO

El Estado chileno a partir de la suscripción y posterior ratificación en el año 1990 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), transita en forma decidida hacia el ideario de adecuar efectivamente las prácticas institucionales y marcos legislativos al espíritu y contenido de la CDN.

Transcurridos, diez años, y tras haber revisado y analizado todos los avances logrados en esta materia, se plantearon nuevos desafíos. Para responderlos, se creó una comisión interministerial integrada por diversos sectores (institucionales y sociedad civil) que elaboró una Política Nacional y un Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010, con el objetivo de dar respuestas y orientaciones a los desafíos planteados. Según el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 2002), la infancia y Adolescencia constituye “el grupo estratégico que los países deben priorizar si quieren apostar al desarrollo”.

A raíz de este trabajo, se establecieron cinco áreas estratégicas a desarrollar, entre las cuales se cuenta con: Sensibilización, promoción y difusión de los derechos de los niños (as) entre diversos actores, tanto institucionales como comunitarios; Fortalecimiento de las familias como principales responsables del desarrollo integral de sus hijos e hijas, a través de instancias educativas y otro tipo de acciones tendientes a solucionar problemáticas familiares; Coordinación y desarrollo de políticas públicas con perspectiva de derecho; Provisión de servicios especiales para la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia; y por último la Promoción y fomento de la participación infantil.

De esta forma, el Estado de Chile, hizo visible que todos los actores sociales e institucionales, están llamados a proteger, promocionar y colaborar en el proceso de integración social y resguardo de los derechos infanto-juveniles en las áreas de su competencia. Dentro de ellos, se encuentra el Ministerio de Justicia y específicamente SENAME¹, quien dirige su acción prioritariamente a la infancia vulnerada y/ o excluida del ejercicio de sus derechos y hacia los adolescente infractores de ley penal.

Así, estos organismos, el Ministerio de Justicia y el Servicio Nacional de Menores (Sename) asumen el desafío de implementar la Reforma Integral al Sistema de Justicia y Protección de Derechos infanto-juvenil. Dicha Reforma, tiene como eje central, el considerar a niños/as y adolescentes, como sujetos de derecho, invistiéndolos con el estatus de ciudadano/a y promover la participación de las familias y la comunidad en los temas que afectan directamente a la infancia, a través de la instalación de programas que se desarrollan en el nivel regional y local, y que contemplan las características de cada territorio. Lo anterior plantea ciertos desafíos que fueron asumidos por la actual administración del Servicio, entre los cuáles se cuenta, readecuar la oferta programática, reduciendo los programas residenciales y potenciando las modalidades ambulatorias con la participación activa de la

¹ Entidad pública, encargada de diseñar y ejecutar programas destinados, principalmente, a la infancia vulnerada en sus derechos y a los adolescentes infractores de ley.

familia y la comunidad.

La mencionada reforma ha tenido repercusiones en el desarrollo de las acciones que ha emprendido SENAME, en primer lugar a través de una proliferación de la oferta a nivel nacional, regional y local de servicios y programas orientados a la protección y promoción de derechos de la infancia y adolescencia, como de centros y programas dirigidos a adolescentes infractores de ley. Los ámbitos de intervención del sistema son: diagnóstico, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas de atención a la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos en los niveles nacional y regional; la creación de un fondo para la provisión de servicios y recursos especiales y, el apoyo y colaboración para la instalación del Sistema local de protección de derechos.

Todo este proceso de reforma, está siendo acompañado por **principios orientadores** que le otorgan un marco de intervención a las acciones que emprende el Servicio. Dentro de estos principios mencionaremos aquellos que tienen pertinencia con el marco de esta presentación:

- **La Población Infanto-Adolescente como Sujeto de Derechos:** a partir de la CDN se constituye una nueva concepción del niño (a) y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado, haciendo un reconocimiento expreso de éstos como sujetos de derecho, invistiéndolos con el estatus de ciudadano (a).

- **Integralidad,** debe entenderse como la necesidad de abarcar todos los temas relevantes para la protección de derechos de los niño/as, de involucrar en éstos a todos los actores relacionados tanto con la crianza y el cuidado, incluyendo la propia participación de los niños, niñas y adolescentes, y su familia, así como aquellos oferentes de otras posibilidades de desarrollo. Para lo anterior, se requiere una gestión pública en materia de infancia y adolescencia que permita combinar efectivamente los esfuerzos de los distintos sectores, en los diferentes niveles de la administración del Estado y de los diversos actores sociales, tanto públicos como privados, en particular los de la sociedad civil. Hacer gestión no sólo es hacer una buena coordinación, sino que mantener interacciones vinculares basadas en la confianza, reciprocidad y colaboración, las que se realizan con espacios sistemáticos de diálogo e intercambio de visiones a partir de un plan de trabajo conjunto y consensuado.

- **Descentralización:** progresiva de las competencias administrativas en materia de protección a favor de los municipios y órganos locales, como la articulación efectiva de los niveles comunal, regional y nacional. Un aspecto importante es la creciente incorporación de las comunidades locales no gubernamentales en asuntos de infancia que sumado al esfuerzo público se potencia el círculo virtuoso de protección de derechos de los niños y niñas.

- **Territorialidad,** que busca convergencias y sinergias con los demás servicios públicos o privados- de manera de ofrecer los productos más idóneos, lograr el mejor uso de los recursos públicos y el mayor beneficio para sus usuarios o beneficiarios. Para el desarrollo de una intervención exitosa es necesario un proceso eficiente de inserción en el territorio, que permita organizar una red social de apoyo para el niño, niña o adolescente y su familia, generando un sistema de coordinación intersectorial que optimice la utilización de los recursos disponibles, garantizador de la protección de derechos, y que además propenda a la reducción de la victimización secundaria que pudiese afectar a los niños y niñas.

- **Enfoque de género.** La perspectiva de género² permite identificar las diferentes realidades de mujeres y hombres. Ello supone la comprensión de los roles de unos y de otros en los diversos ámbitos, el análisis de las necesidades e intereses que de allí. La perspectiva de género como método de análisis contribuye no sólo a una mayor equidad, sino a un desarrollo más sostenible y democrático.

- **Participación:** implica no solamente el incremento de reales posibilidades de aprovechamiento de los recursos culturales, sino además, la consideración de la *voz u opinión de los niños, niñas, sus familias y comunidad.*

Este último principio se enmarca, en un proceso nacional impulsado por el Estado Chileno, y que cristaliza en el *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana (2000)*, mandato presidencial que obliga a los funcionarios públicos a incorporar a la oferta pública el componente participativo, para lo cual establece principios orientadores de la participación ciudadana³, deberes para los Órganos de la administración del Estado, además de compromisos sectoriales en la materia, imponiendo el desafío de ampliar y mejorar los mecanismos participativos en políticas y programas públicos a fin de elevar la calidad y el alcance de la participación ciudadana en la gestión pública.

En dicho instructivo, cada organismo público suscribió compromisos para garantizar una mayor participación de la ciudadanía en las acciones que emprende el Estado. De esta forma, este instrumento nos plantea algunos desafíos políticos que tienen que ver con: realizar esfuerzos consistentes que permitan fortalecer la democracia; afianzar la confianza social entre las personas, y de éstas con las instituciones públicas y privadas; fortalecer la sociedad civil, desarrollar cultura cívica promoviendo y difundiendo los derechos y los deberes de los ciudadanos; fortalecer y modernizar los mecanismos de comunicación y escucha Gobierno-Ciudadano. La propuesta se basa fundamentalmente en el fortalecimiento de la sociedad, capaz de influir en su marcha, vigorizando la sociedad civil y el “capital social”.

II.- LAS OPD-INFANCIA COMO UNA BUENA PRACTICA DE LA POLITICA PÚBLICA

El SENAME, se comprometió formalmente a crear las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD-Infancia), y a su vez, ha intentado incorporar un componente participativo en todos sus programas que contribuya a fomentar capital social. Esta iniciativa tiene su respaldo legal con la recién promulgada Ley de Subvenciones de Sename, que regula la existencia técnico-financiera de esta línea de acción.

La instalación de la OPD-Infancia en el ámbito local le permite constituirse como un recurso de singular importancia para la visibilidad de los derechos reconocidos a la Población Infanto-Juvenil; se constituye en una **“puerta de entrada” a los recursos y dispositivos locales de protección**, puerta que los propios niños pueden acceder directamente en defensa de sus derechos. La Familia y la Comunidad están también llamados a ser actores principales en el quehacer de la OPD-Infancia, contribuyendo a solucionar las situaciones de exclusión y

² Se entiende por género un “conjunto de ideas, creencias y atribuciones asignados a hombres y mujeres según el momento histórico y cultural específico que determinan las relaciones entre ambos”. El término género no es sinónimo de mujer, sino hace referencia a lo socialmente construido.

³ Entre ellos se destacan: *Buen Trato, Transparencia en nuestra gestión, Igualdad de oportunidades para la participación, Respeto de la autonomía y diversidad de las organizaciones y Orientación al ciudadano.*

vulneración mediante aportes a partir de sus propias potencialidades, relegando a un segundo plano la tradición asistencial, compasiva y paternalista de las soluciones del pasado.

Las OPD-Infancia tienen como misión “instalar y/o desarrollar progresivamente un Sistema eficaz de Protección de Derechos ⁴ en el espacio comunal, es decir, contribuir a garantizar la protección y promoción integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, desplegando diversas modalidades y niveles de intervención, considerando a las familias y la comunidad en un rol protagónico”.

Al respecto, durante el año 2004, se realizaron jornadas participativas con profesionales tanto de SENAME como de las OPD, para conocer qué se estaba entendiendo por los Sistemas Locales de Protección de Derechos de la Infancia, y qué elementos debían estar contenidos en él, para que cumpla con el objetivo de proteger y promocionar los derechos infanto-juveniles en los niveles locales.

A raíz de este ejercicio, se construyó, de manera conjunta, una aproximación al tema, y se llegó a la conclusión de que un Sistema Local de Protección de Derechos de la Infancia (SLPD) debía contar al menos, con cuatro elementos:

- **Redes articuladas y sustentables**, conformadas por diversos actores locales, especialmente por agentes de la comunidad, entre ellos, familias y niños (as).
- **Manejo de un lenguaje común** e intercambio de experiencias entre los actores locales, con el objetivo de generar criterios comunes en torno al enfoque de derecho en el tema infancia, y generar iniciativas conjuntas y coordinadas.
- **Involucramiento y participación** expresa de la comunidad, familias y niños (as) en la elaboración, ejecución y evaluación de iniciativas destinadas a los niños (as), con el fin de crear barrios protectores de derecho.
- **Política local de infancia**, tendiente a otorgarle sustentabilidad al tema infancia con perspectiva de derecho, tanto en el diseño de Planes, como en los recursos otorgados para trabajar la temática en las comunas correspondientes.

El trabajo de las OPD para favorecer la generación de los sistemas locales de protección comprende tres ámbitos de acción:

- **Protección administrativa de los derechos** de niños, niñas y adolescentes, para resolver situaciones de exclusión y/o vulneración de derechos con una clara condicionante psicosocial, integrando a la familia y la comunidad como un actor protagónico de este cometido. En este ámbito adquiere singular importancia la resolución alternativa de conflictos, ligado directamente a la desjudicialización, y las intervenciones psicosociales en crisis.

⁴ Entendido como: un conjunto de vínculos, comunicaciones y acciones colaborativas entre actores institucionales, comunitarios, públicos y privados, que trabajan con la población infanto-adolescente, en una localidad determinada.

- **Representación o asesoría jurídica ante los Tribunales de Justicia** en aquellos casos en que se encuentre involucrado el interés superior de niños/as adolescentes, asumiendo, cada vez que sea posible, su defensa judicial o solicitando las medidas pertinentes que permitan el debido amparo de las garantías o derechos vulnerados. Por otra parte se motivan procesos de acuerdos entre los adultos implicados respecto de la situación de los niños/as, que no sean constitutivas de delito. Luego se orienta para que estos acuerdos se lleven a instancias de tribunales, a través de la Corporaciones de Asistencia Judicial, para refrendar lo acordado

- **Contribuir al establecimiento de redes de protección de infancia** y a la articulación de la oferta local de protección de derechos. Esto reviste especial importancia considerando que no siempre la OPD entregará solución directa a todos los problemas sometidos a su consideración; en muchos casos debe constituirse en una puerta de acceso que posibilite una derivación técnicamente adecuada dentro de la oferta de programas especializados de la red existente en la localidad, cuando no sean posibles o adecuadas la resolución alternativa del conflicto, intervención en crisis o la representación y asesoría jurídica directa. Además con el trabajo de redes se pretende aportar a la generación de condiciones para una cultura respetuosa de los derechos de los niños/as.

Para su funcionamiento la OPD se estructura en dos Áreas de Intervención que se relacionan de manera dinámica y coordinada:

1.- **Área de Protección:** Destinada a la atención psicosocial y legal de los niños, niñas y sus familias, que requieran de un servicio concreto de la OPD, como consecuencia de alguna situación de exclusión social (discriminación y falta de acceso a los servicios sociales básicos) o vulneración de derechos (maltrato, explotación sexual, etc.); y,

2.- **Área de Gestión Comunitaria:** El trabajo en esta área está orientado fundamentalmente a generar las condiciones para que se favorezca una cultura de reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, con plenas facultades de ejercicio de los mismos, y propender a un conocimiento adecuado de los recursos del entorno, mediante diagnósticos y catastros que permitan establecer, reforzar y articular la red local.

Por ser un modelo innovador la Dirección Nacional de Sename, a través de su Departamento de Protección de Derechos, jugó un rol de liderazgo en cuanto a definir el sustento técnico y financiero para que fuera posible la implementación de las OPD. Labor que fue complementada con el rol de sus Direcciones Regionales, quienes tuvieron que sensibilizar a los Alcaldes de manera de otorgar credibilidad a un modelo nuevo que carecía de referentes en nuestro país y sobre el cual había que seguir construyendo. Por su parte, los Municipios pusieron a disposición sus equipos técnicos, (en su gran mayoría Direcciones de Desarrollo Comunitario) para elaborar el proyecto y generar las coordinaciones en el territorio para implementar estas Oficinas.

III.- DESARROLLO DE LA INICIATIVA (2000-2005)

- **Etapas previas de instalación del modelo**

En el transcurso del año 2000 se inicia la elaboración de las orientaciones técnicas en las que participaron un amplio grupo de profesionales de la Dirección Nacional y profesionales de instituciones afines a la misión de Sename.

En este mismo año con la finalidad de darle sustento teórico al modelo se generaron distintas instancias para recoger las experiencias en infancia en el país a nivel local. Es así, como se contrata una consultoría externa que revisa la instalación de algunas Oficinas de Infancia de que existían en los años 90 en Chile y que señalan como necesidad la implementación de estas instancias a nivel local con enfoque de derecho. Esto además es apoyado por las opiniones que entregó la Asociación de Alcaldes por la Infancia de la Araucanía (AMRA IX región). Todo lo anterior, entrega insumos que confirman la importancia de que sean los municipios quienes se hagan cargo de la gestión del modelo, pues son ellos quienes están más cercanos al cotidiano de sus comunidades, y por tanto quienes deberían diseñar las políticas locales de infancia.

En otra línea complementaria, se realiza un proceso de consulta a organizaciones de la sociedad civil que participan en mesas técnicas del Servicio, en su calidad de instituciones colaboradoras. Dichas mesas técnicas, están integradas por estamentos técnico-profesionales que ejecutan proyectos de la Red Sename, lo que hicieron valiosos aportes para el enriquecimiento del modelo.

También, se recibieron aportes teóricos de consultores UNICEF, que contribuyeron a la revisión del modelo, a la luz de las experiencias y convenios internacionales. Esto además, fue apoyado con insumos entregados por expertos internacionales provenientes de Argentina, Alemania y Brasil

En el plano comunal, previa instalación de OPD, se recomendó que en el proceso de diseño de los proyectos de funcionamiento se considerase la opinión de los profesionales que en el territorio estaban desarrollando iniciativas asociadas a infancia, un ejemplo de esto se plasmó en las OPD pilotos de Talcahuano, Temuco, Valparaíso y Rengo

- **Etapas de puesta en marcha y ejecución:**

En el año 2001, año en que se da inicio al proceso de instalación propiamente tal de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD Infancia). La primera en implementarse en agosto del mismo año fue la de Valparaíso. Es así, que estas oficinas surgen en un territorio determinado, fruto de un convenio entre el Servicio y un municipio o asociación de municipios en el caso de comunas pequeñas, donde éste último aporta al menos el 25 % del costo total del proyecto. Sólo en casos excepcionales las instituciones colaboradoras que ejecutan OPD son Corporaciones de Derecho Privado. Es así que del total de las 46 OPD existentes, que cubren 73 comunas, dos de ellas no son ejecutadas por Municipalidades.

Es necesario explicitar que las Oficinas de Protección de Derechos se insertan en los territorios considerando sus características culturales, el trabajo pre-existente en infancia ya sea del ámbito público como privado, y desde una postura colaborativa, en el sentido que lo señala Elina Dabas (2001), una estrategia participante, “es aquella por la cual el equipo profesional se compromete conscientemente con el hábitat en el que opera y la comunidad ligada a él”.

Desde el punto de vista operacional cada OPD cuenta con un equipo profesional, formado por Director/a, dupla de Asistentes sociales y psicólogos/as, abogados/a, educadores/as y personal administrativo, dependiendo de la cantidad de habitantes comunal. Estos profesionales tienen relación contractual con los organismos colaboradores a quienes

Sename traspasa los recursos, en este caso son las municipalidades o las corporaciones municipales las contratantes de sus servicios.

Inversión anual de implementación

Con un convenio anual, establece, como ya se mencionó que los municipios aportarán como mínimo el 25 % del costo total del proyecto. Es interesante mostrar que este aporte ha ido en aumento con la validación del modelo, en la actualidad Sename entrega recursos por un monto de 1.961.060.217 pesos (U\$ 3.381.196 aprox.), que representa el 67.6 % de los recursos y los municipios 941.379.297 aproximadamente, lo cuál representa alrededor del 32.4 % del costo total. Esto nos muestra como de manera concreta se ha avanzado hacia un mayor involucramiento de los gobiernos locales con el tema de infancia con enfoque de derecho.

- **Evaluación continua**

El seguimiento y monitoreo continuo del modelo lo ha realizado el nivel nacional de Sename a través de un equipo técnico, que ha elaborado, entre otras cosas, instrumentos para monitorear las actividades realizadas por las OPD, rediseño del modelo con los insumos de la experiencia local, además se mantuvo una comunicación continua con los equipos OPD a través de los medios tecnológicos disponibles (correo electrónico, telefónico). Por otra parte, ha aportado con la generación de documentos de apoyo (paper temáticos y Guía de Apoyo OPD) realizó diversos Encuentros de intercambio y capacitación de los equipos profesionales de las OPD, con la finalidad de consensuar lenguaje, mostrar buenas prácticas entre los equipos técnicos, además de compartir esta iniciativa con otros servicios públicos, que han participado activamente en estos encuentros.

Por su parte, el nivel regional del Servicio a través de sus supervisores técnicos y financieros ha realizado una labor de asesoría y fiscalización a los proyectos en terreno, señalando en sus directrices la necesidad de asegurar la calidad de la atención y la participación activa de la familia y los niños/as en las situaciones que se presenten, así como considerar la experiencia acumulada de diversas organizaciones territoriales.

Además, se ha podido contar con asistencia técnica externa mediante un proyecto financiado por el Gobierno Alemán y asesorado técnicamente por GTZ (Agencia de Cooperación Alemana) que sirvió para fortalecer la implementación de las OPD en el territorio y potenciar los recursos profesionales de los equipos a través de la ejecución de distintas capacitaciones (resolución alternativa de conflicto, gestión y liderazgo para coordinadores OPD, fortalecimiento de equipo y análisis de actores involucrados en el territorio). Así como, la publicación de la Guía de Apoyo ya mencionada, y la impresión de material de difusión como afiches, cartillas educativas, dípticos y volantes, muy necesarios en la fase de diseminación de la iniciativa.

A fines del 2004 y principio del 2005, un equipo de investigación externa realizó una **evaluación de efectos** en 10 OPD (Copiapó, Coquimbo, Quillota, Rengo, Constitución, Talcahuano, Punta Arenas, La Pintana, San Bernardo y Quilicura) de distintas regiones del país, que pretende entregar insumos respecto a la implementación de las OPD en los territorios. El informe del estudio señala:

Los efectos en los usuarios/as

- Tanto adultos como niños/a asisten en su mayoría a la OPD entre una y tres sesiones.

- La mayoría de los adultos responsables sostiene que se consideró tanto su opinión como la del niño/a durante la atención, y que se buscó soluciones que los involucraban a ambos.
- La intervención pone énfasis en la atención individual al niño/a, abordando también a la familia.

Efectos en el territorio

- A juicio de los agentes locales, la OPD ha cumplido un rol protagónico principalmente en la realización de acciones de promoción de los derechos del niño y en la constitución de mesas locales de trabajo en infancia.
- También la OPD ha contribuido de manera importante a que los organismos locales difundan los derechos del niño, tengan como marco de acción la CDN e involucren a la familia en el trabajo de prevención y/o restitución de derechos.

Evaluación de las prestaciones, desde los usuarios/as:

Como parte del modelo se ha intencionado que cada OPD realice sus evaluaciones, no obstante se han ejecutado dos mediciones externas.

Se realizó en el año 2003 un estudio evaluativo, con financiamiento del gobierno alemán y la asesoría de GTZ, con una muestra de 176 personas atendidas en 3 OPD pilotos, que nos arrojaron los siguientes resultados:

- Satisfacción sobre la atención recibida: 91% los adultos/as y un 86% de los niños/ as
- Satisfacción de la resolución del motivo de Consulta: 56% de los adultos y 55% de los niños/ as
- Satisfacción sobre el espacio físico: 85 % adultos/as y niños/ as.
- Los principales motivos de consulta en las OPD, se relacionan con problemas familiares, escolares y conductuales, mencionados por el 68%, el 48% y el 26% respectivamente, de los encuestados entre niños/ as y adultos,
- La OPD ha contribuido a la desjudicialización de casos, puesto que el 28% de las personas encuestadas, declaran haber pensando en recurrir al juzgado antes de haber ido a la OPD; y de este porcentaje, el 42%, declara haber cambiado de opinión gracias a que la acción de la OPD le señaló que no era necesario. El resto realizó acciones legales dado que su caso así lo ameritaba.
- Alrededor del 50% de los encuestados, declara recordar que en la intervención que hicieron los profesionales con ellos en atención personalizada, se trabajó la solución sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño.
- Por último el 73% de los adultos encuestados y el 79% de los niños/ as, evalúan la OPD con nota 6. (escala 1 a 7)

En el año 2004 se aplicó una encuesta de satisfacción usuaria⁵, en 34 OPD (de la 1ª a la 12ª región), a una muestra de 1.752 de niños/as, adolescentes y familias que participaron en procesos de restitución de derechos. Los niños/as en un 87.6 % evaluaron en forma favorable el servicio que se les entregó en la OPD. Por su parte, los adultos significativos que participaron en la restitución de derechos evaluaron en un 84% en forma favorable. Esta cifra se desglosa de la siguiente manera:

⁵ El tamaño de la muestra correspondió al 10 % del total de atenciones realizadas por las OPD-Infancia en su área de protección de derechos, considerando el período de enero a septiembre del año 2004, incluidos los casos de continuidad del año 2003.

- Satisfacción sobre la atención recibida: 92,7 % Adultos y 93,2 % Niñ@s.
- Satisfacción de la resolución del motivo de Consulta 78,2 % Adultos y 81,7% Niñ@s.
- Satisfacción sobre el espacio físico 86,6% Adultos y 91,9% Niñ@s.

Esta medición, con respecto a la del año anterior, según quiénes opinaron, nos muestra que ha habido una mejoría en el servicio ya que fue considerado de buen trato, acogedor, participativo, oportuno y eficiente en la intervención, lo más relevante en esta nueva medición es que desde la opinión de los usuarios/as la atención recibida les sirve para modificar su situación problema. Situación que se había visualizado como necesaria de mejorar a partir de los resultados de la consulta anterior.

IV.- RESULTADOS OBTENIDOS

Desde su inicio en agosto 2001 y hasta junio del 2005, las OPD han atendido a un total de 792.193 personas participantes en las acciones de las OPD, es decir, en ambas áreas: Protección y Gestión Comunitaria. De esta cifra 69.374 niños/as y sus familias han sido atendidos de manera personalizada en el área de protección (calificados y con intervención familiar/comunitaria) y un total de 722.819 personas participantes en gestión comunitaria con las que la OPD trabajó directamente en acciones grupales de capacitación en la pesquisa oportuna de situaciones de vulneración, encuentros familiares y de servicios y de profesionales que trabajan con la temática de infancia. (Fuente: Consolidado de Información Cuantitativa trimestral Depto. de Protección de Derechos y Depto de Planificación Sename, Julio 2005)

Los principales temas por los cuales han consultado las familias, los niños/as, los jóvenes en el tiempo de funcionamiento de las OPD, han sido por problemas de maltrato (33%), problemas en el ámbito escolar (20,8%), relaciones familiares conflictivas (16,6%), dificultades en el acceso a servicios sociales (12,5%), materias civiles de menores (8,5%) y otros (8,3%)

V.- PARTICIPACIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS

A continuación se mencionan los distintos actores que han participado activamente en el quehacer de las OPD:

- **Niños, niñas y adolescentes** en el proceso de restitución de derechos, como en acciones de promoción y prevención. Por un lado han recibido una atención oportuna y de calidad cuando han sido vulnerados sus derechos desde una lógica de intervención que los considera como sujeto de derechos y por tanto, su opinión – de acuerdo a las características personales, género y etapa del ciclo evolutivo- ha sido incorporada. Y por otro lado, se ha propendido a crecientes niveles de participación en actividades de promoción y prevención. De esta forma la OPD contribuye a que niños, niñas y adolescentes se constituyan en protagonistas de su propio desarrollo.

- **Familias** como actores estratégicos cuando sus niños/as presentan vulneraciones de derecho, pero también en acciones que tienden a instalar una cultura de respeto a los derechos. Han participado pro-activamente en el proceso de restitución cuando han sido vulnerados los derechos de sus niños/as. También, las familias han sido consideradas en distintas estrategias preventivas y promocionales, como actividades educativas y de capacitación en diversas temáticas que tienen como finalidad transferir herramientas y

potenciar sus propias capacidades protectoras.

En la encuesta de satisfacción usuaria mencionada anteriormente las familias también fueron consultadas. Los adultos significativos que participaron en la restitución de derechos evaluaron en un 84% en forma favorable la atención recibida en la OPD. Este alto grado de satisfacción nos muestra que la clave de este modelo ha sido su componente participativo, aún cuando la temática sea compleja y difícil de resolver, si se interviene incorporando a los involucrados de forma protagónica, éstos se sienten partícipes y que el servicio que se les brinda es de calidad, con buen trato y que les sirve para modificar su situación problema.

- **Gobiernos locales:** han tenido la posibilidad de elaborar y ejecutar sus proyectos de acuerdo a su realidad geográfica, características de los niños/as y la situación de los derechos que hayan detectado previamente a la instalación de las OPD. Esto es del todo innovativo porque se financia una iniciativa, que es diseñada por los técnicos de los municipios y que cuenta con la voluntad política de las autoridades electas en las comunas (alcaldes y concejo municipal). Desde Sename reciben los recursos financieros y asesoría técnica.

- **Actores Institucionales y Operadores Locales:** Los distintos sectores de la comuna como salud, educación, iglesias, policías, tribunales, organizaciones sin fines de lucro, entre otros; se han visto beneficiados al contar con un recurso especializado en temas de infancia vulnerada que antes no existía en su territorio, y que tienen las competencias para realizar una atención a las familias y los niños/as cuando la situación lo requiere, pero también como ente asesor, capacitador, articulador y generador de espacios de intercambio entre ellos. Se han involucrado en distintos niveles, como recursos en el circuito de derivación, en la estrategia de redes y formación de actores locales. Con las ONG que existían en el territorio, antes de la instalación de las OPD se ha efectuado un trabajo conjunto, no exento de tensiones, que ha avanzado en la incorporación de la perspectiva de derecho.

- **Comunidad local:** Se ha logrado que participen las organizaciones sociales y comunitarias vinculadas con infancia. Así, como en algunas comunas se ha incorporado a grupos informales tanto de adultos como infanto-juveniles. Han participado como un actor relevante en la detección de situaciones de vulneración y como recurso de apoyo en el proceso de restitución. Además, han participado en acciones realizadas por las OPD de sensibilización, capacitación y redes. Esta participación ha ido crecientemente desde una participación funcional a una sustantiva⁶ ya que los equipos al conocer con mayor profundidad las capacidades de las organizaciones, han podido ajustar mejor las oportunidades de participación, es decir los mecanismos se ajustan con mayor pertinencia a las características de los grupos de trabajo.

VI.- CONCRETIZANDO LA PARTICIPACIÓN

Las acciones que desarrollan las OPD en el territorio de una comuna son diversas, tanto en el área de protección personalizada como en el área de gestión comunitaria que apunta a la

⁶ Entendemos por participación sustantiva, el encuentro de dos dinámicas: **la capacidad de participar:** actitudes y habilidades que han desarrollado las personas a través de la práctica y la reflexión acumulada, y que la aportan cuando son llamados a incorporarse y **las oportunidades de participar que son:** mecanismos que deberían estar en el diseño de las políticas y programas considerando la especificidad del grupo que participa (Palma, 2000).

promoción de derechos. Por esta razón, el tema de la **participación es transversal** a todo el quehacer de la OPD, ya que trabajar para proteger los derechos vulnerados, significa activar una serie de actores e instituciones que se encuentran presentes en el territorio comunal o vecinal, generar sinergia, promover la creación y/o el fortalecimiento de redes; esto significa, siguiendo con el espíritu de este documento fomentar y fortalecer el capital social de las personas.

Por ello, es fundamental la participación de las familias durante todo el proceso de interrupción de la vulneración y posterior resguardo; la participación de niños y niñas en tanto sujetos de derechos, de manera que puedan emitir su opinión respecto de la situación que les afecta, respecto de las alternativas de solución, y la participación de la comunidad y sectores involucrados en el resguardo de los derechos de la población infanto-adolescente.

En este sentido, los niños, niñas y jóvenes deben ser motivados hacia los valores comunitarios y de relación social, promover en ellos la participación y relación grupal desde la primera infancia fomentando la creatividad y el grupo tanto para la expresión de sus necesidades como para la resolución de problemas. Los adultos deben procurar que mejore la calidad de vida infantil favoreciendo la participación social, incluyendo en sus actividades la voz y participación concreta de los niños/as, el asociacionismo que permita la integración del sector infanto-juvenil en el desarrollo de la comunidad. Se trata de romper el aislamiento y la estigmatización de cualquier índole, educando para la convivencia y la tolerancia.

Crear las condiciones para el reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derecho, significa actuar en colectivo de manera de involucrar no solo a la población infanto-adolescente para el aprendizaje de sus derechos y responsabilidades, sino que también, a diferentes actores del ámbito local (familia, organizaciones sociales, instituciones, etc.), de manera de activar el rol del ejercicio de ciudadanía, dentro de un marco democrático.

Este ejercicio de ciudadanía debería habilitar a los niños y jóvenes para poder enfrentar futuras situaciones, y a la comunidad para apoyarlos en este proceso, de forma de ir incrementando mayores niveles de participación y autonomía en la defensa del ejercicio de derechos.

En esta misma línea, se inscribe el aporte de Bernardo Kliksberg (1999), quien aborda el tema tomando como referencias investigaciones sobre participación del Banco Mundial el cual observó que *se requiere un compromiso previo de la comunidad a la implementación de un proyecto y cierto grado de organización de los beneficiarios. Por su parte, los ejecutores deben hacer de la participación una meta central, monitorearla, aprovechar conocimientos de la comunidad e invertir en capacitación*". Para Kliksberg, la participación constituye un derecho humano básico, señala también que en la identidad básica del ser humano se hallaría la necesidad de participación.

Por esta razón, todos los factores mencionados anteriormente, debieran conjugarse en el quehacer de las OPD con el fin de lograr que la participación se convierta en uno de los ejes que sustentan los modelos, de manera que esta sea no sólo un instrumento sino que un fin en si misma; que las familias, los niños, la comunidad en general vayan percibiendo que al involucrarse de manera efectiva pueden hacer que los resultados obtenidos trabajando con la OPD, sean más perdurable en el tiempo. Esto significa y requiere que se generen estrategias y formas de trabajo colaborativas entre quienes están ejecutando los proyectos y la

comunidad en su conjunto. Especialmente de los dirigentes.

Desde la experiencia de casi cuatro años de implementación de las OPD, podemos decir que los esfuerzos de quienes estamos comprometidos con estos proyectos, apuntan a fortalecer el ejercicio de los derechos, incrementando las oportunidades de manera que los usuarios puedan desenvolverse como ciudadanos activos. En términos prácticos, esto se traduce en las distintas modalidades de trabajo que se desarrollan, tanto con quienes requieren un apoyo personalizado, como con las personas que en el territorio se involucran con los programas en diferentes actividades: desarrollo de metodologías de trabajo familiar; difusión de los derechos de niños y niñas; capacitación de actores locales en variados temas relacionados con la infancia; fortalecimiento de redes sociales; trabajo intersectorial; actividades masivas para y con niños, niñas y sus familias, programas radiales, cabildos, parlamentos juveniles, consulta nacional “Mi opinión importa” 2004, cuentas públicas, con participación de actores locales y autoridades comunales, que tienen como objetivo, informar y difundir lo que se está haciendo para mejorar la situación de los derechos de la infancia en la comuna al recibir la retroalimentación de las organizaciones y personas que asisten a esta rendición de cuentas.

VII.- ALGUNOS APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

Cómo las OPD tienen como usuarios/as a la comunidad en su conjunto, especialmente a los niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos y sus familias, es necesario plantear algunos aprendizajes generales de este modelo:

- La OPD como modelo ha mostrado lo beneficioso de que una política pública sea descentralizada y flexible de manera que se pueda adaptar exitosamente a los distintos contextos geográficos. El respeto a las culturas locales y a los distintos actores que ya trabajaban en infancia ha permitido que las OPD se legitimen y aporten de esta manera a la sinergia comunal y no sea visualizado como un programa más que “llega “ a la comuna.
- En relación a la gestión de la OPD un aprendizaje tiene que ver con que desde su instalación, no es un proyecto diseñado por el gobierno central y que se oferta a los gobiernos comunales, sino son los municipios los que escriben el proyecto en base a las Orientaciones Técnicas entregadas por SENAME y postulan a financiamiento, el cuál es compartido lo que posiciona a ambas entidades como socios en este proyecto.
- La metodología utilizada en ambas áreas: gestión y protección ha considerado a los sujetos (niños/as, adolescentes, familias y comunidad) como actores y “socios“ en la instalación del sistema de protección. Es con ellos con los cuales se ha ido trabajando para instalar prácticas que permitan a los niños y adolescentes ejercer sus derechos. Por tanto, las metodologías cuyo carácter ha sido participativo han posibilitado que mayor número de personas se sume a este gran sueño de que niños, adolescentes puedan opinar y ejercer sus derechos, ha mejorado el acceso de los niños y niñas a la prestación, y porqué no decirlo ha contribuido a mejorar la calidad de la atención que se presta, tanto en el trabajo de promoción como de restitución de derechos, ya que las oportunidades de participación para que la comunidad se integre y opine han contribuido al desarrollo de la iniciativa, tornándola más pertinente y eficaz.

- En relación a la intersectorialidad, la mantención de vínculos “cara a cara” y permanente con diversos organismos públicos y privados favorece un compromiso efectivo por mejorar la situación de la infancia y en concreto ha posibilitado la obtención directa de soluciones rápidas que apoyan la protección de los niños y adolescentes en las comunas. En particular cabe mencionar el trabajo mancomunado con Instituto de la Juventud, Conace y Seguridad Ciudadana, al compartir una población objetivo común.
- Otro aprendizaje relevante tiene que ver con considerar a quienes son parte de los equipos: profesionales y técnicos regionales y comunales como actores decisivos para llevar a cabo esta tarea. Por ello, es importante considerar sus opiniones, sus reportes de los avances y dificultades en la implementación y desarrollo del modelo, así como de dotarlos de una mirada nacional para que comprendan el aporte que hace cada OPD al conjunto de la política nacional.
- Es favorable y posible trabajar situaciones de vulneración de derechos a la par de ir aportando al acceso de las familias a los servicios públicos que orientan su labor en directo apoyo a mejorar la situación material de las familias. En definitiva, un modelo que contemple metodologías para familias en distintas situaciones y problemáticas.
- Del trabajo de las OPD se rescata que en gestión comunitaria, es importante respetar las identidades territoriales y conocer para potenciar o reorientar las formas en que la comunidad ha logrado apoyar a las familias cuyos niños/as han sido vulnerados, así como fortalecer los mecanismos comunitarios que se han instalado para la prevención de futuras vulneraciones.
- Existe un sinnúmero de experiencias comunitarias en materia de protección de derechos, llevadas a cabo por personas naturales, que es necesario conectar a otras similares en la propia comuna. Esto hace pensar en la necesidad de incluir a mayor número de actores comunitarios en las redes comunales.
- Finalmente, este modelo nos ha aportado a mirar a las familias, aún en las que se dan las vulneraciones, con capacidades resilientes y con recursos que son necesarios de movilizar y potenciar en su contexto local. Por lo tanto, la participación activa de las familias en la restitución de derechos vulnerados (esto es opinar y participar activamente en gestiones directas), posibilita con mayor probabilidad que los derechos permanezcan respetados en el tiempo.

VIII.- PROYECCIONES DE LAS OPD-INFANCIA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS LOCAL DE PROTECCION DE DERECHOS DE LA INFANCIA

- Seguir impulsando la **generación de Sistemas Locales articulados** de Protección de Derechos en las comunas donde están las OPD actualmente y en las 50 que se instalarán con los recursos de la nueva Ley de Subvenciones pronta a entrar en vigencia.
- **Respecto de la Participación:** Avanzar en el reconocimiento de los niños/as como ciudadanos/as; favorecer el rol activo de la familia en la resolución de situaciones de vulneración que afecta a los niños y niñas, incorporación de adultos de la familia que han estado menos presentes, ej. los padres. Fortalecer la participación de la

- comunidad en la protección de los derechos de niños/as y adolescentes.
- **Acerca de la sustentabilidad del modelo:** Con la nueva Ley de Subvenciones de Sename se aseguraría su permanencia en el tiempo; potenciar la participación comunitaria en la protección de los derechos de niños/as y adolescentes y la instalación de la OPD en el ámbito municipal.
 - **Continuar con evaluación** constante desde los equipos y desde la comunidad.
 - **Profundizar la especialización de los equipos técnicos** en materias de protección y promoción de derechos. Esto es seguir capacitándoles en temáticas de mayor interés.
 - **Apoya la desjudicialización** de conflictos que se encuentren en el área de familia (cuando puedan incorporarse elementos de mediación familiar y no peligre el interés superior de los niño/as y adolescentes).
 - **Finalmente, perfeccionar la oferta local especializada:** para que la derivación de las OPD sea más expedita. Consolidar la nueva oferta especializada de atención a los niños, niñas y sus familias, sobre todo en áreas de maltrato infantil, uno de los problemas mayormente detectados por las OPD.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Dabas, Elina** (2001), *“Red de Redes”*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, **Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, y Ministerio de Planificación MIDEPLAN**, (2002), “Índice de Infancia: Una mirada comunal y regional”,, Página 9, Santiago de Chile
- Kliksberg, Bernardo**, (1999) *“Seis tesis no convencionales para la participación”*, (1999), Coordinador Instituto Interamericano para el desarrollo Social –INDES/BID, Buenos Aires.
- Gobierno de Chile**. (2002), “Instructivo Participación Ciudadana” Santiago. (Mimeo).
- MIDEPLAN/ UNICEF**; (Dic 2001) *Política Nacional y Plan de acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010*, Stgo.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de organizaciones sociales D.O.S** (1998) *“Matriz analítica de la participación ciudadana en la Gestión Pública”* Gobierno de Chile, Santiago de Chile. (Mimeo)
- Palma Diego**. (2000), *“La participación y la construcción de ciudadanía”*, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad Arcis, Nº 27, Santiago.
- PRODENI/ SENAME**, (Marzo, 2005) “Evaluación de Efectos de las OPD en los usuarios y el territorio. Informe de Avance”. Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile. (“Mimeo”).
- SENAME/GTZ**, (2004), *Guía de Apoyo OPD. “Trabajando con la comunidad para proteger los derechos de I@s niñ@s”* Santiago.
- Servicio Nacional de Menores, SENAME** (marzo 2005) “Evaluación de la satisfacción Usuaría de los Niños, Niñas y Adolescentes y sus Familias que participan en el Área de Protección de Derechos” respecto al servicio recibido en las Oficinas de Protección de Derechos”.. Departamento de Protección de Derechos, Santiago de Chile. (Mimeo”).
- Servicio Nacional de Menores, SENAME**, (febrero, 2005), Marco General de Orientaciones Técnicas, Departamento Protección de Derechos, Santiago. (Mimeo)

RESEÑA BIOGRÁFICA AUTORAS.

Loreto Martínez Oyarce, Asistente Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. (Universidad de Chile, Escuela de Ingeniería Industrial), Diplomada en Estudios de Género y Sociedad. (Universidad Academia de Humanismo Cristiano). Actualmente Jefa del Departamento de Protección de Derechos del Servicio Nacional de Menores. Su experiencia

laboral se circunscribe preferentemente al ámbito estatal, entre lo que se destaca su jefatura en el Depto. de Desarrollo de Políticas Sociales de Mideplan, Y Secretaria Ejecutiva del Consejo de Ministros de la Infancia.

Publicaciones: "Principales efectos de la eliminación de la exención del impuesto territorial y del pago de patente municipal a la educación privada en Chile". Escuela de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. 2002; "Familia: Algunas aproximaciones conceptuales y modificaciones legislativas". (ICHEH). 1999; "La descentralización y sus retos para una política social de juventud", en Primer Informe Nacional de Juventud, Instituto Nacional de la juventud, MIDEPLAN. 1994; "Municipio y Mujer", " Historia del Municipio en Chile" y " El FONDEVE" artículos publicados en boletín mensual: Desarrollo Regional y Local, editado por el Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. 1993; "Sistematización de la experiencia Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) de Conchalí", documento de trabajo Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)–Educación y Comunicaciones (ECO). 1991.

Servicio Nacional de Menores, Departamento de Protección de Derechos, Huérfanos 587, oficina 802, piso octavo. Santiago de Chile. Fonos: 398.42.01. Fax: 390.59.01. Correo electrónico: lmartinez@sename.cl

Angélica Marín Díaz, Psicóloga de la Universidad de Chile, Magister © Políticas Sociales y Gestión Local (U. Arcis), Diplomada en Estrategias de Desarrollo de Familia (U Alberto Hurtado), Sexualidad (U. de Chile), Políticas Públicas y Género (U. de Chile), Maltrato Infantil y Violencia Intrafamiliar (U. de Chile), Terapeuta Familiar en Formación (Instituto Chileno de Terapia familia). Actualmente profesional del Departamento de Protección de Derechos del Servicio Nacional de Menores, docente del Instituto Carlos Casanueva en la carrera de Gestión en Educación Social, docente adjunta en Magister Políticas Sociales y Gestión Local y terapeuta familiar en ejercicio libre de la profesión. Su experiencia laboral se circunscribe preferentemente al ámbito público en Municipio, Servicios de la Mujer e Infancia; intervención psicológica, docencia y asesorías a Organizaciones Sociales de base. Servicio Nacional de Menores, Departamento de Protección de Derechos, Huérfanos 587, oficina 802, piso octavo. Santiago de Chile. Fonos: 398.42.38. Fax: 390.59.01. Correo electrónico: amarin@sename.cl

CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Atención directa de las OPD 2001- (junio) 2005

Áreas de Trabajo	2001	2002	2003	2004	2005	Totales
Área Gestión Comunitaria (personas adultas y niños/as que se involucran con la OPD en alguna acción de prevención o promoción)	9051	101250	195308	287562	129.648	722819
Área de Protección (atención personalizada a niños/as, y sus familias, vulnerados en sus derechos)	249	5471	15783	26993	20.878	69374
Totales	9300	106721	211091	314555	150.526	792193

Fuente: Consolidado de Información Cuantitativa trimestral Depto. de Protección de Derechos y Depto de Planificación Sename, Julio 2005