

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 222
Grupo de Trabajo: Inclusión Social y Desarrollo

**Evaluación de las Redes
Comunales del Subsistema de
protección integral a la infancia
Chile Crece Contigo**

Autores: Valentina Cortínez, Andrés Espejo, Nincen
Figueroa, Cristian Leyton, Loreto Martínez, Andrés
Tomaselli.

Mayo-2016

Este documento es el resultado del Proyecto “Evaluación de las Redes Comunes del Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo” coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita | Citation

Cortínez, V., Espejo, A., Figueroa, N., Leyton, C., Martínez, L., Tomaselli, A., 2016. Evaluación de las Redes Comunes del Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo, serie documento de trabajo N° 222, grupo de trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp, Santiago Chile.

Autores | Authors:

Valentina Cortínez, Asistente de Investigación. Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile. Email: vcortinez@rimisp.org.

Andrés Espejo, Investigador. Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile. Email: aespejo@rimisp.org.

Nincen Figueroa, Asesor análisis estadístico. Email: nfigueroa89@gmail.com

Cristian Leyton Navarro, Investigador. Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile. Email: cleyton@rimisp.org.

Loreto Martínez, Consultora experta en temas de infancia. loretomonse@hotmail.com

Andrés Tomaselli, Investigador. Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile. Email: atomaselli@rimisp.org.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557

Colombia: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792

México: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc - C.P. | Ciudad de México - DF | +(52-55) 5096 6592 | +(52-55) 5086 8134

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
SUMMARY	4
INTRODUCCIÓN	6
METODOLOGÍA	7
SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA CHILE CRECE CONTIGO Y LAS REDES COMUNALES	9
Antecedentes del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC)	9
Caracterización de las redes comunales y su contexto territorial	11
Caracterización a partir de indicadores territoriales	11
Tipología de comunas	12
Funcionamiento de las redes comunales	13
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y EVIDENCIA RELATIVA A MODELOS DE GESTIÓN INTERSECTORIAL EN PRIMERA INFANCIA	17
Marco teórico-conceptual	17
Evidencia relativa a modelos de gestión intersectorial en primera infancia	19
El modelo lógico como modelo de gestión	1
REVISIÓN Y VALIDACIÓN DEL MODELO LÓGICO	3
Validación con redes comunales y expertas	3
Modelo Lógico Redes Comunales Chile Crece Contigo	4
Ejercicio de evaluación y validación estadística	5
HERRAMIENTAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	8
Indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad	8
Condiciones para la aplicación de un sistema de monitoreo y evaluación	9
RECOMENDACIONES	11
BIBLIOGRAFÍA	14

Evaluación de las Redes Comunales del Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo

RESUMEN EJECUTIVO

El presente artículo analiza el funcionamiento de las redes comunales del Subsistema Chile Crece Contigo tomando en consideración el contexto sociodemográfico e institucional de la comuna donde se insertan. Diversos estudios muestran que las características del territorio son un factor relevante al momento del diseño e implementación de la política pública y que los efectos de una política de alcance nacional estarán mediados por la efectividad de su implementación en el plano local.

La evaluación evidenció que el contexto territorial es un factor decisivo en el funcionamiento de las redes comunales del Subsistema Chile Crece Contigo. A partir del análisis cuantitativo se encuentra una especie de gradiente: las redes comunales en territorios urbanos tendrían mayor capacidad de generar las actividades y productos. Esta evidencia es consistente con lo recogido en el trabajo de campo donde se observó que las comunas urbanas tienen más posibilidades de aprovechar los recursos con que disponen, generando sinergias con otros servicios e instituciones privadas; tienen más a mano la oferta complementaria y tienen menos costos de traslado, tiempo, entre otros. De este modo, las redes comunales más urbanas tenderán a ser más eficientes, eficaces y efectivas.

El artículo concluye que es necesario tomar en consideración la heterogeneidad de realidades locales, reconociendo que cada territorio tiene capacidades y oportunidades disímiles para gestionar los recursos y las complejidades propias de su territorio. Comprender esta heterogeneidad facilitará pensar y discutir diseños programáticos diferenciados acordes a los desafíos que cada territorio impone.

SUMMARY

This article analyzes the operation of the local networks of “Chile Crece Contigo”, taking into account the sociodemographic and institutional local context where said networks work. Several studies point out that territorial characteristics are a relevant element in the design and implementation of public policy, where the effects of a national policy are mediated by the effectiveness of its implementation in a local level.

The evaluation points out that territorial context is a key factor in the operation of the local networks of “Chile Crece Contigo”, and through a quantitative analysis, indicates a sort of gradient: urban networks have more capacity to generate activities and results. These results are consistent with the evidence from qualitative fieldwork, where it is observed that urban communes have more chances to use properly the resources available to them, generating synergies with other private services and institutions. In addition, they have more access to complementary services and have fewer costs of transportation, time, among others. Thus, urban communal networks are prone to be more efficient and effective.

The article concludes that it is necessary to take into account the heterogeneity of local contexts, recognizing that each territory has different abilities and opportunities to manage the resources and complexities that are characteristic of said territories. Understanding this heterogeneity will enable to think and discuss different programmatic designs, in agreements with the issues that each territory has to cope with.

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene los principales hallazgos del estudio “Evaluación de las Redes Comunales del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo” licitado por el Ministerio de Desarrollo Social y ejecutado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

El objetivo principal del estudio fue *analizar el funcionamiento de las redes comunales del Subsistema Chile Crece Contigo en el contexto sociodemográfico e institucional de la comuna y el municipio*. Los objetivos específicos se detallan a continuación:

1. Revisar y contra proponer el modelo lógico de la red comunal en base a marcos conceptuales/teóricos.
2. Caracterizar a la red comunal del Subsistema y su funcionamiento.
3. Proponer y aplicar métricas/índices de eficiencia, eficacia y efectividad de las redes comunales en base al modelo lógico consensuado.
4. Identificar variables moderadoras (endógenas y exógenas) de la efectividad, la eficacia y la eficiencia de las redes comunales.
5. Generar una tipología de los municipios del país en base a aspectos sociodemográficos e institucionales y otra de las redes comunales en base a variables de caracterización (fundamentalmente outputs a nivel de actividad).
6. Generar un modelo en el cual se observe la relación entre el cruce de ambas tipologías y los índices de eficacia, eficiencia y efectividad.
7. Analizar, proponer y aplicar un esquema de monitoreo y evaluación de las redes comunales que considere aspectos de eficacia, eficiencia y efectividad en base a datos disponibles.

El documento se estructura en siete secciones. A lo largo del segundo capítulo detallamos la metodología utilizada para desarrollar el estudio. En el tercer capítulo se presentan los antecedentes del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC) y se caracteriza a las Redes Comunales, dando cuenta de la heterogeneidad de contextos en los que se desarrollan y los arreglos que incorporan para su adaptación.

A lo largo del cuarto capítulo, presentamos el marco conceptual del estudio y la evidencia nacional e internacional referida a modelos de gestión intersectorial en primera infancia. Esta información constituyó el primer paso en la generación de un nuevo modelo lógico, dando cuenta de los elementos y relaciones clave de los modelos intersectoriales.

En el quinto capítulo se muestran los resultados de la validación del modelo lógico, realizado a partir del levantamiento cualitativo con redes comunales y de los modelos estadísticos construidos con información secundaria, dando a conocer cuáles de las relaciones teóricas postuladas previamente se constatan para las redes comunales del ChCC.

En el sexto apartado se presentan las herramientas de evaluación construidas (indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad) y se identifican oportunidades de mejora en cuanto al registro y la evaluación.

Finalmente, en el séptimo capítulo, se entregan recomendaciones de distinto tipo para la implementación del modelo de gestión comunal de las redes comunales del Subsistema Chile Crece Contigo.

METODOLOGÍA

El estudio se desarrolló a partir de una metodología mixta, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. En primer lugar se realizó una revisión documental con el fin de dar respuesta al primer objetivo específico, a saber, contra proponer el modelo lógico de la red comunal en base a marcos conceptuales/teóricos.

Se efectuó la búsqueda a partir de los siguientes criterios:

- Literatura en español: gobiernos locales, articulación de servicios en espacios locales, sistemas locales de protección de la niñez, modelo lógico protección social.
- Literatura en inglés: early childhood development, multy agency networks, integrated children's services, early childhood support services, community based services, logic model of the service integration, community based services, community partnerships.

Posterior a la lectura, se codificaron los hallazgos en común de los textos, generando las siguientes dimensiones de análisis: factibilidad política y/o apoyo político; descentralización/ importancia de lo territorial y local; condiciones y facilitadores para la intersectorialidad; resultados de la intersectorialidad; recursos financieros, materiales e infraestructura; monitoreo y evaluación; recursos humanos; integralidad; gestión en red; participación; gobernanza; gestión de información y conocimiento.

A partir de esta revisión, se elaboró un primer modelo lógico con base en las relaciones teóricas evidenciadas. Para validar el modelo y recoger la heterogeneidad del quehacer de las redes comunales, se realizaron entrevistas en profundidad y focus group en seis comunas del país en función a los siguientes criterios: macro zona (Norte, Centro y Sur), tipo de territorio (urbano y rural), calidad de la implementación según KPI (logrado, medianamente logrado, no logrado). A partir de estos criterios se visitaron las comunas de La Serena y Vicuña en la macro zona norte; Pudahuel y Colina en la macro zona centro; y Temuco y Pucón en la macro zona sur. En cada comuna se realizó una entrevista con el encargado/a comunal de la red del Subsistema Chile Crece Contigo y un focus group con la red básica. En paralelo se realizaron entrevistas a tres expertas en políticas sectoriales e infancia, desde el área social y salud, para retroalimentar el modelo. En ambos casos se analizó la información según la técnica de análisis de contenido.

Para el resto de los objetivos se utilizaron principalmente metodologías cuantitativas, a partir de información secundaria obtenida de registros administrativos, encuestas a usuarios internos del Subsistema Chile Crece Contigo y encuestas representativas.

Dentro de este tipo de análisis, un primer paso fue caracterizar a las redes comunales y su funcionamiento (objetivo 2), para lo cual se utilizaron las siguientes bases de datos: encuesta realizada a encargados comunales de la red del año 2014, el Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM) e información extraída del sitio web del SINIM. Esta caracterización fue esencial para distinguir y sopesar los factores endógenos que pueden explicar el adecuado funcionamiento de la red.

Como segunda actividad, se generaron índices de eficacia, eficiencia y efectividad, basados en las variables del modelo lógico construido. La eficacia se entenderá como la consecución de los productos de la red; la eficiencia como la relación de los insumos y los resultados; y la efectividad como la relación entre las variables independientes del modelo (producto y de actividades), con las variables dependientes (resultados e impactos). Para la elaboración de estos índices, se utilizó la

Encuesta a encargados comunales de la red del año 2014, el Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM), las bases REM del Ministerio de Salud y datos financieros del Subsistema Chile Crece Contigo proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social.

Posteriormente, se elaboró una tipología que permitió agrupar las variables de contexto de los municipios. El objetivo de la elaboración de esta tipología fue poder captar la heterogeneidad del contexto comunal y municipal (la institucionalidad) en el cual se inserta la red del Subsistema Chile Crece Contigo. Para elaborar la tipología, se utilizó la técnica econométrica denominada Análisis Cluster (K-medias), la cual permite agrupar elementos o variables en grupos con la mínima varianza interna y la máxima varianza entre grupos. Es decir, se generaron conglomerados de municipios, que sean muy parecidos entre sí al compararlos dentro del mismo grupo, pero lo más distinto al compararlo con otros grupos. La información utilizada fue extraída del sitio web del SINIM.

Finalmente, se realizó un ejercicio de evaluación y validación del modelo lógico. Para elaborar el ejercicio, primero se operacionalizaron los indicadores que componen los cuatro componentes del modelo lógico (insumos, actividades, productos y resultados), velando que estos fueran medibles con las fuentes de información que se poseen. Tras esto, se construyeron 3 índices que permitieron medir y sintetizar las variables asociadas a las actividades, los productos y los resultados respectivamente. Luego, se utilizó la técnica de regresión lineal múltiple con el objetivo de poder evaluar la capacidad explicativa de las variables del modelo propuesto y su relación con los índices mencionados anteriormente. Para finalizar, se utilizó la técnica de ecuaciones estructurales, que permitió poder estimar las relaciones causales entre los cuatro componentes del modelo que poseían información medible (insumos, actividades, productos y resultados).

SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA CHILE CRECE CONTIGO Y LAS REDES COMUNALES

Antecedentes del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC)

En la actualidad, Chile cuenta con un Sistema Intersectorial de Protección Social creado a través de la Ley N° 20.379 del año 2009. Esta ley institucionalizó, entre otras, el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo".

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia, tiene como objetivo acompañar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su gestación hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o equivalente (gestación hasta los 4 o 5 años de edad) generando condiciones sociales que favorezcan la equiparación de oportunidades a fin de superar el círculo vicioso de la vulnerabilidad social.

Cabe señalar que el Subsistema Chile Crece Contigo es la primera política intersectorial que aborda el desarrollo infantil temprano. Fue implementada en su fase inicial el año 2007 e institucionalizada en el año 2009, cuando se aprueba la Ley en el Congreso Nacional (Facultad de Medicina PUC, 2012).

El Subsistema considera los siguientes componentes:

Componente 1: programa educativo masivo dirigido para todos los niños y niñas menores de 4 años y sus familias, el cual incluye los siguientes recursos: página web: www.chilecrececontigo.cl, programa de radio "Creciendo Juntos", redes sociales, material de estimulación, videos, cartillas educativas y otros materiales de apoyo a la crianza y fono infancia.

Componente 2: prestaciones para todos los niños y niñas que se atienden en el sistema público de Salud. Considera el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial (programa eje) que consiste en el acompañamiento y seguimiento personalizado a la trayectoria del desarrollo de los infantes, desde su primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar; el Programa de Apoyo al Recién Nacido(a) que facilita un set de implementos a madres, padres y/o cuidadores, al momento del alta hospitalaria del recién nacido; y una serie de actividades educativas para padres, madres y cuidadores.

Componente 3: prestaciones diferenciadas para niños y niñas en situación de vulnerabilidad

- Prestaciones garantizadas, dirigidas a niños, niñas y sus familias que pertenecen a hogares del 60% más vulnerable del país que corresponden a ayudas técnicas y acceso gratuito a sala cuna, jardín infantil o modalidades equivalentes
- Prestaciones de acceso preferente las cuales se dirigen a niños, niñas y sus familias, que pertenezcan a hogares del 40% más vulnerable y presenten una situación de vulnerabilidad especial. Se puede acceder a programas y prestaciones de la oferta de servicios públicos, tales como nivelación de estudios, inserción laboral dependiente o independiente, mejoramiento de las viviendas y de las condiciones de habitabilidad; atención de salud mental; dinámica familiar; asistencia judicial; prevención y atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil. Las prestaciones garantizadas y las diferenciadas son coordinadas y articuladas desde el nivel local, mediante la acción intersectorial de la Red Comunal Chile Crece Contigo.

Componente 4: programas de apoyo a la gestión e implementación del Subsistema de Protección Integral a la Infancia, los cuales se orientan a fortalecer la gestión intersectorial requerida para la entrega de las prestaciones. Este componente considera como parte de sus herramientas los siguientes programas:

- Programa de Fortalecimiento Municipal
- Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil
- Fondo Concursable de iniciativas para la Infancia

Las redes comunales forman parte del cuarto componente del Subsistema y su misión es acompañar la trayectoria de desarrollo de niños y niñas, monitoreando las diversas prestaciones y haciendo las derivaciones y gestiones requeridas de manera oportuna, pertinente y efectiva. En este sentido, el buen funcionamiento de las Redes comunales del Subsistema Chile Crece Contigo es clave para la consecución de los objetivos del Subsistema. Siguiendo las definiciones realizadas en el Estudio de Redes Comunales (Alcalá Consultores, 2009) se identifican tres tipos de funciones que deben cumplir las redes comunales en su quehacer:

- a. Función Principal:** consiste en gestionar en forma sistemática la incorporación de todos los niños y niñas atendidos en el sistema público de salud, desde el primer control prenatal de sus madres o en el primer control del niño sano al que asista. Garantizar las derivaciones necesarias de las niñas y niños en condición de vulnerabilidad y asegurar la entrega de prestaciones universales y diferenciadas.
- b. Función de Soporte:** se definen dos tipos de funciones de soporte a la función principal, a saber, gestión para la articulación, que consiste en aplicar los protocolos de derivación y tiempos de respuesta, instrumentos de gestión, entre otros; y gestión de la información, que consiste en la acción concreta a realizar con la información disponible.
- c. Función Complementaria:** consiste en la gestión de las prácticas y el conocimiento creado a partir de la interacción entre los diferentes componentes de la red. Su objetivo es generar, identificar, sistematizar y difundir sus prácticas entre los integrantes al momento de llevar adelante su trabajo.

Estas funciones son llevadas a cabo por las Redes Comunales del Subsistema Chile Crece Contigo, las cuales se organizan en dos niveles:

- La Red Básica, compuesta por representantes de la red de prestadores de servicios de salud comunal, educación inicial (JUNJI e INTEGRA) y unidades municipales.
- La Red Ampliada, compuesta por la Red Básica, más todos los organismos públicos o privados que, vinculados a la primera infancia y sus familias, están presentes en el territorio.

Para facilitar la gestión de las redes comunales cuentan con los siguientes instrumentos de gestión:

- Sistema de Registro Derivación y Monitoreo (SRDM)
- Mapa de Oportunidades
- Plan de Trabajo
- Formación de Competencias o capacitación

Caracterización de las redes comunales y su contexto territorial

Caracterización a partir de indicadores territoriales

La consecución de efectos positivos del Subsistema Chile Crece Contigo, se explica en buena medida por la administración de la complejidad que significa la diversidad y la heterogeneidad de las comunas y municipios del país. Por lo anterior, resulta altamente relevante contextualizar la ejecución del Subsistema Chile Crece Contigo y el trabajo de las redes en el espacio territorial, considerando la heterogeneidad de comunas del país y las complejidades diversas que enfrentan, como también los recursos físicos y humanos con que cuentan.

Para ello, se revisaron más de 15 indicadores territoriales. Estos indicadores mostraron la elevada heterogeneidad territorial existente en Chile. Entre los hallazgos más valiosos vale la pena mencionar los siguientes:

- Pocas comunas concentran algo más de la mitad de los habitantes menores de 18 años del país. Lo que se traduce en que existen pocas comunas - 30% en relación al total de comunas del país - que contarían con redes comunales más complejas en cantidad de población por atender.
- En promedio las comunas chilenas poseen una densidad poblacional de 789 hab/km². Siendo los casos extremos Lo Espejo y Lo Prado (densidad sobre 13 mil Hab/km²), en contraste con Caleta Tortel, Río Verde y Timaukel (menos de 0,07 Hab/km²).
- La pobreza por ingresos alcanza un promedio nacional de 15,8%, en donde Providencia, La Estrella y Vitacura presentan tasas inferiores al 1%, a diferencia de las comunas de Los Álamos y Ercilla que presentan tasas sobre el 40%
- A nivel nacional la tasa de desnutrición de los niños de 0 a 6 años es de 2,6%, llegando a cifras cercanas al 8% en comunas como San Gregorio y Andacollo. Por otro lado, la obesidad en niños menores de 6 años a nivel nacional alcanza al 10% de esta población, siendo Guaitecas y Timaukel, los casos extremos con tasas sobre el 20%.
- En lo referente a los recursos locales destinados al subsistema, 17% de los municipios no registraron aportes al Programa de Fortalecimiento Municipal, 27% tuvieron un aporte inferior a un millón de pesos, mientras que el 38% se ubicó en el rango entre 1 y 5 millones.
- El aporte recibido desde el Gobierno Central al Programa de Fortalecimiento Municipal es significativamente superior. El 62% de las comunas contó con aportes entre 1 y 5 millones, 25% con aportes entre 5 y 10 millones y 8% entre 10 y 20 millones.
- La disponibilidad de infraestructura a nivel comunal en general es adecuada. Únicamente el 5% de los encargados comunales le coloca nota de cuatro o menor a la disponibilidad de insumos e infraestructura.
- En general las redes cuentan con adecuados niveles de capital humano. El 99% de los encargados cuenta con un título de tercer nivel. Algo más del 60% de los encargados mencionan haber asistido a al menos tres capacitaciones en los últimos tres años. La parte negativa se halla en la experiencia del encargado a cargo de la red, donde el 50% de ellos lleva menos de un año en el cargo.
- Únicamente el 6% de los encargados municipales indica tener dedicación exclusiva al Subsistema Chile Crece Contigo, mientras que el 90% de los encargados le dedican medio tiempo o menos.
- La gran mayoría de las comunas cuentan con una red básica y con una red ampliada (81%). El 69% de las comunas que cuentan con ambas redes tienen reuniones separadas. En el caso de las redes básicas, en el 67% de los casos las reuniones son de carácter mensual.

- En general destaca la colaboración cercana entre el encargado regional y los encargados municipales. Mientras que la relación entre el encargado comunal y el gerente de salud es menos cercana.
- 97% de los encargados comunales declara que se contaba con un plan de trabajo para el año 2014, y el 77% menciona su actualización en el año.
- En lo referente al uso del SDRM, 38% de los encargados responde utilizarlo para ingresar información, el 33% para monitorear, un 10% crea informes para la toma de decisiones, otro 10% para realizar las derivaciones y 8% para gestionar dichas derivaciones.
- El 66% de los encargados municipales declaró utilizar algún sistema complementario para las derivaciones, los cuales corresponden en su mayoría a fichas/formularios/hojas de derivación y que el medio empleado sería el correo electrónico, teléfono o entregas personales.
- 75% de los encargados mencionó la realización de actividades de promoción y difusión. En particular, en el 79% de los casos se realizaron actividades de difusión de las prestaciones del PADBP, mientras que en el 75% de los casos se realizaron actividades de difusión de las prestaciones de educación parvularia. Asimismo, el 85% de los encargados informaron que durante el 2014 se realizaron diversas actividades en las que participó la población objetivo.

Tipología de comunas

Con base en la tipología comunal realizada por SUBDERE (2005, 2009, 2012), cuya clasificación busca servir de marco de referencia para la evaluación de planes y políticas públicas, se llevó a cabo un ejercicio similar con el objetivo de clasificar a las comunas respecto de las variables de contexto estructurales relevantes para este estudio. El método utilizado fue el análisis de conglomerados o clústeres, el cual es una técnica estadística multivariada que busca agrupar elementos tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre ellos.

Para la realización del análisis de conglomerado se consideraron 19 variables relativas a dimensiones sociales, económicas y demográficas de las 345 comunas del país, a partir de las cuales se construyeron cinco grupos de comunas.

Clúster N°1 – Comunas con la menor densidad poblacional (rural profundo)

Este clúster, es el que presenta menor cantidad de población comunal promedio y los menores niveles de densidad poblacional. Entre las comunas que lo componen se podría mencionar a Alto Biobío, Camiña o Torres del Paine. Sus comunas cuentan con el mayor número de predios exentos respecto al total de predios (88,7%), beneficio que busca cubrir la brecha entre las recaudaciones por concepto de contribuciones y los gastos en que incurren las municipalidades del país, beneficiando a las comunas de menores recursos. Eso último se aprecia en las variables referentes al número y el avalúo fiscal de propiedades de dominio municipal, como también al derecho de aseo cobro directo y de patentes comerciales, las cuales se caracterizan por mostrar los menores niveles respecto de las otras agrupaciones. Las comunas de este conglomerado se caracterizan además por un alto porcentaje de población indígena (69,7%), un elevado porcentaje de matrículas en establecimientos municipalizados (97,1%) y niveles de logro en la prueba SIMCE en las áreas de lectura y matemática que pueden ser calificados como insuficientes. En términos de salud, este conglomerado posee el mayor porcentaje de población de 0 a 6 años en control que está en riesgo de desnutrición (5,2%) y el menor en obesidad (5,5%).

Clúster N°2 – Densidad poblacional baja (rural)

Luego del clúster N°1, este grupo presenta los menores niveles de población y es el segundo con los más bajos niveles de densidad poblacional. Entre las comunas que lo componen se puede

destacar a Corral, Los Lagos, Papudo, San Pedro o Tocopilla. La cantidad de propiedades de dominio municipal y el avalúo de las mismas tienden a ser bajos, así como los derechos de aseo y el cobro de patentes comerciales. El 11% de su población es indígena y sus niveles de pobreza son del 15%.

Clúster N°3 – Densidad poblacional media (rural – urbano)

De manera gráfica podría decirse que este clúster se encuentra en la mitad que el resto. Ocupa el tercer lugar en términos poblacionales e idéntico lugar en cuanto a su densidad poblacional, aunque cabe destacar que se halla más cerca de ser caracterizado como rural que como urbano. Es decir, su distancia relativa al clúster N°1 es menor que su distancia al clúster N°5. Entre las comunas que lo componen se puede mencionar a Algarrobo, Cauquenes, Lota, Santa Cruz o Vicuña. Este clúster se caracteriza además por tener elevados niveles de matrícula en establecimientos municipales y resultados en las pruebas Simce levemente por debajo del promedio nacional. Su porcentaje de población indígena alcanza el 19%, cuenta con elevados niveles de obesidad infantil (11%) y la mayor tasa de pobreza entre los clústeres estudiados (19%).

Clúster N°4 – Comunas con densidad poblacional alta (Urbano).

Este clúster se caracteriza por tener elevados niveles de población (aunque algo menores a los del clúster N°5) pero con la mayor densidad poblacional por kilómetro cuadrado. Dentro de este clúster se hallan comunas como Copiapó, Independencia, San Antonio o Talcahuano. Posee niveles medios de ingresos por derechos de aseo y de patentes comerciales. Es el segundo clúster con mayor número de propiedades de dominio municipal y también con el segundo nivel más alto en el avalúo fiscal de éstas propiedades. Un 9,5% de la población es indígena, los puntajes de la prueba SIMCE en lectura y matemática se encuentran levemente por sobre el promedio nacional y la matrícula se da mayormente en colegios de dependencia particular subvencionada (54,9%) y municipal (36,2%). Destaca además por contar con la mayor oferta de salud comunal en promedio (10,4).

Clúster N°5 – Comunas altamente pobladas y con alta densidad poblacional (Urbano – Metropolitano)

Como su nombre lo indica este clúster se caracteriza por incluir a comunas con una alta densidad poblacional, fruto de la gran cantidad de habitantes que viven en ellas. Entre otras, lo integran Maipú, Puente Alto y la Florida. Se caracteriza también por tener un gran número de predios no agrícolas destinados a habitación, un gran número de propiedades de dominio municipal junto con un elevado avalúo fiscal de éstas y un ingreso por derechos de aseo cobro directo y de patentes comerciales que superan ampliamente el promedio nacional. De la misma forma, cuentan con bajos niveles de pobreza (11,3% en promedio) y un bajo porcentaje de población indígena (8,6%). A nivel educativo presentan las mayores tasas de matrícula en establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados, y puntajes promedio en las pruebas SIMCE del nivel 4to básico significativamente mayores al promedio del país.

Funcionamiento de las redes comunales

El trabajo de campo realizado con seis redes comunales de las tres macro zonas del país, y con tres expertas, permitió caracterizar el funcionamiento de las redes comunales en diferentes contextos territoriales e identificar como inciden las variables de contexto en el logro de los objetivos.

A partir del levantamiento cualitativo encontramos que las comunas tienen distintos modos de organizar las redes básica y ampliada. Esto depende, en parte, de la existencia o no de otras instancias municipales que reúnan a quienes trabajan con infancia (por ejemplo, redes comunales

de infancia), en cuyo caso se ha optado por no replicar redes. Independiente del modelo de organización, todas las redes estudiadas logran realizar las actividades y productos comprometidos.

Todas las comunas concuerdan en la relevancia de las reuniones de red para la articulación de los servicios del Chile Crece Contigo principalmente porque permite conocer a las instituciones que componen el Subsistema, sus servicios, protocolos y por sobre todo, a quien referir en caso de derivación: “ponerle cara” a la institución es señalado como un elemento clave para el éxito y efectividad de las derivaciones. Esto es especialmente importante cuando la coordinación implica a sectores al interior de una comuna que no necesariamente tienen una relación estrecha.

Además de las reuniones, en todas las comunas existen coordinaciones “informales”, del día a día, que constituyen parte importante de su trabajo. Estas se realizan de manera presencial, vía telefónica, vía mail o a través de protocolos de derivación.

En cuanto al énfasis de las redes, uno de los principales focos de trabajo ha sido la difusión del Subsistema Chile Crece Contigo y de los programas que lo componen, a nivel institucional (interna) y hacia los usuarios (externa). Para todos los casos, la difusión interna facilita el operar de la red: desde los profesionales, porque cuentan con el apoyo y respaldo de sus jefaturas para asistir a reuniones y actividades asociadas al programa, hasta el funcionamiento general de la red pues existe mayor disposición de los funcionarios de las diversas instituciones públicas a colaborar cuando es necesario. En este aspecto, las expertas indican que se requieren incentivos que ayuden a lograr la coordinación, tales como indicadores comunes, fondos compartidos o incentivos monetarios.

La difusión externa ha tenido como objetivo dar a conocer el Subsistema ChCC, específicamente las prestaciones y servicios a los que las familias pueden acceder prioritariamente y los mecanismos para acceder. A través de actividades en espacios públicos y material de difusión, se busca acercar esos servicios a la población objetivo. Generalmente se hacen junto a actividades de promoción que ponen en el centro a la primera infancia y las prácticas de parentalidad positiva en esta etapa del ciclo vital.

Otros énfasis señalados son la cohesión de la red, centrado en conocer a las otras instituciones y crear lenguajes comunes y miradas integrales que faciliten el trabajo en equipo.

Como se mencionó previamente, el operar de las redes se inserta en un contexto comunal e institucional que incide en la calidad del trabajo y el logro de resultados. Dentro de estos factores, hemos distinguido entre aquellos de tipo potencialmente modificables, es decir que podrían cambiar a lo largo del tiempo o gracias a alguna gestión específica de la red, y los de tipo estructural, considerados como antecedentes de la comuna que no pueden ser controlados o modificados por el accionar de la red y a los cuales hay que adaptar la intervención del programa.

Desde la experiencia de los profesionales de las redes, dentro de los factores estructurales, la disponibilidad de oferta en el territorio es un aspecto crítico que varía a nivel nacional y que es clave para el trabajo de derivación que deben realizar las redes. Las distintas realidades dan cuenta que las comunas de mayor tamaño, urbanas o cercanas a centros urbanos, cuentan con mayor número de instituciones que trabajan con infancia hacia las cuales derivar a niños y/o familias. Por otro lado, las comunas más pequeñas no siempre disponen de la oferta garantizada por el Subsistema, tales como cupos en jardín infantil, o de otros servicios relevantes para la primera infancia como oficina de protección de derechos u hospital con especialistas.

En este marco, las expertas señalan que las redes deben pensarse en articulación con el nivel provincial y regional. Esta visión ampliaría las posibilidades de derivación hacia servicios

especializados sobre todo para aquellas comunas que cuentan con menos oferta programática. También podría significar la maximización de recursos financieros, al poner en común equipamientos o articular acciones, así como el incremento de otros recursos (conocimientos, metodologías, buenas prácticas) fruto de la ampliación de los vínculos de confianza.

El nivel de aislamiento de la comuna, en relación a los centros urbanos y, al interior de las comunas de los distintos sectores que la componen, también influye en la efectividad de las redes en cuanto dispone de menos opciones para derivar, disminuyendo la integralidad y oportunidad de la atención. Por otro lado, una comuna que abarca sectores rurales, algunas veces con alta dispersión, debe considerar otras estrategias, más costosas, para llegar con la atención a las familias, tales como visitas domiciliarias, servicios itinerantes, entre otros, que implican mayor tiempo de traslado por parte de los profesionales, menor número de atenciones por día y una serie de coordinaciones extra que aseguren la entrega del servicio. Junto con esto, el contacto esporádico con las familias de los sectores aislados incide en la adherencia de las familias a los controles y actividades del programa y dificulta el monitoreo de los casos.

La estabilidad de los profesionales que conforman las redes es crucial para su buen funcionamiento tomando en consideración que el centro de su trabajo es la articulación entre distintos sectores. La rotación de los profesionales desgasta el trabajo de la red pues implica que un cúmulo de procesos, tales como la inducción, el conocimiento de la oferta municipal y de las personas clave en cada departamento, los mecanismos de comunicación, el manejo de protocolos, la generación de vínculos de confianza con los profesionales y usuarios, tengan que comenzar de cero. Por esto, en el contexto de las redes comunales el tipo de contratación de los profesionales es fundamental para la estabilidad del equipo y la efectividad del trabajo. La gran mayoría de los profesionales contratados para el Subsistema Chile Crece Contigo tienen un contrato a honorarios lo que incide en la alta rotación de los equipos.

La magnitud de una comuna, en términos de población agrega complejidad al trabajo de las redes. Las comunas de mayor magnitud presentan dificultades para el registro, derivación y monitoreo de usuarios. Asimismo, deben coordinar a un mayor número de instituciones.

La pobreza de la comuna también es un factor que media en el accionar de las redes y sus resultados. En lugares más pobres existen más vulnerabilidades y de mayor complejidad, que implican coordinaciones más intensas, entre más sectores y mayor disponibilidad de oferta programática o de recursos.

Dentro de los factores modificables aparece como relevante el compromiso institucional con el Subsistema Chile Crece Contigo y el trabajo en red, que considera el apoyo político del alcalde, de las jefaturas directas de los profesionales en salud y educación, la disponibilidad del sector Salud y el apoyo de la Dirección Regional del MDS.

El apoyo político del alcalde es clave para el operar de las redes dado que facilita que los distintos sectores partícipes se involucren en la red y lo consideren parte de su trabajo regular. Además, el apoyo político se plasma en que las distintas jefaturas tienen conocimiento del programa, facilitando la participación de los profesionales de los diversos sectores. En varias de las comunas visitadas, la relación con el sector Salud ha sido un nudo crítico para el funcionamiento de la red cuando no se ha contado con suficiente apoyo o sensibilización. Junto con esto, el apoyo municipal tiene directa

relación con el acceso a recursos municipales complementarios (equipamiento, infraestructura y humanos).

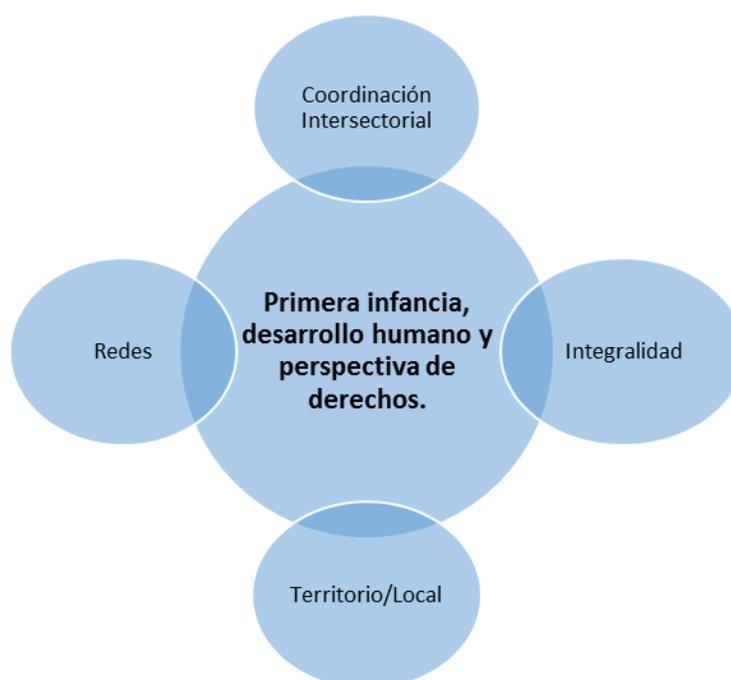
Las expertas coinciden en que las condiciones para la gestión municipal son un factor que subyace y determina en buena medida el operar de las redes comunales. La dotación de recursos humanos, equipamiento e infraestructura, la presencia de modelos de gestión, la gobernabilidad, son aspectos que inciden en la mejor coordinación entre sectores y en la posibilidad de entregar la atención a los usuarios a tiempo. Además, indican que un nudo crítico que supera el contexto comunal son las deficiencias en el sistema informático, y las dificultades que derivan de eso. Las expertas manifiestan su preocupación por que el actual sistema no está funcionando ni está siendo utilizado como se quisiese, para la derivación y el monitoreo.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y EVIDENCIA RELATIVA A MODELOS DE GESTIÓN INTERSECTORIAL EN PRIMERA INFANCIA

Marco teórico-conceptual

Se identificó cuatro conceptos que están a la base de un modelo de gestión intersectorial en primera infancia, los cuales permiten comprender su sentido, relevancia, complejidad, y orientar la búsqueda de información y el análisis de resultados.

Figura 4.1
Conceptos centrales del modelo



Primera infancia, desarrollo humano y perspectiva de derechos

Nuestro país hace ya más de 25 años ratificó la Convención sobre los derechos del niño, lo que ha supuesto avanzar en la consolidación de la infancia como sujetos titulares de derechos, estableciendo un cambio de paradigma desde lo tutelar hacia uno centrado en derechos fundamentales. Concebir la primera infancia y el desarrollo infantil desde un enfoque de derechos requiere una transformación social de los conceptos sobre ellos y ellas para entenderlos como seres sociales, activos y con subjetividad propia, a quienes debemos garantizar las condiciones necesarias para un óptimo desarrollo (Isaza et col., 2011 en Martínez y Ditzel, 2012).

Así, la Convención de los Derechos del Niño se convierte en el marco ético que plantea que cada niño y niña tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. La satisfacción de este derecho es responsabilidad de los padres o los encargados

de su crianza. El Estado a través de políticas públicas (incluida la legislación), tiene el deber de apoyar a los padres y a los adultos responsables de ellos en el cumplimiento de esta tarea.

Junto con esto, hay que tener presente que la niñez es la etapa evolutiva más importante de los seres humanos pues en los primeros años de vida se establecen las bases madurativas y neurológicas del desarrollo. En este sentido, la estimulación oportuna de los niños y niñas, es central para el desarrollo cognitivo, emocional y social. El desarrollo cerebral de los primeros años afecta tanto la salud mental y física como el comportamiento por el resto de la vida. La interacción que se produzca con su entorno, la calidad del cuidado que reciben durante su primera infancia, incluidas la nutrición, la salud y la estimulación oportuna, tienen efectos de largo plazo en el desarrollo cerebral (Eming Young, 2002 en Vegas, 2010 en Martínez y Ditzel, 2005:12).

Redes

Tomando en consideración que el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo busca acompañar y promover el desarrollo integral de los niños y niñas en los niveles bio-psico-social, se vuelve clave articular en el espacio local diversos mecanismos de apoyo y acompañamiento para los niños, niñas y sus familias. En este marco, el trabajo en red de los servicios públicos afines a la etapa del desarrollo que considera el Subsistema, es la base para el logro de los objetivos.

El trabajo en red permite superar la visión segmentada y sectorializada con que tradicionalmente se ha atendido a las necesidades de los niños, niñas y sus familias. En redes de trabajo se crean nuevas respuestas en una dinámica participativa, donde cada integrante de la red se hace co-responsable de las demandas de los usuarios.

Una red se podría definir como: “un sistema de elementos interconectados, donde personas o instituciones están relacionadas entre sí, poniendo a disposición de otros sus recursos, contactos, conocimientos; así como también sus dudas, problemas y limitaciones. De este modo, se genera una forma de trabajo colaborativa, en dónde compartimos y enfrentamos el trabajo colectivamente.” (MDS 2013, 5).

Diversidad territorial

El territorio donde cada quien nace, vive y se desarrolla, y sus particulares características, son clave en definir las oportunidades y la calidad de vida que un individuo puede alcanzar (Rimisp 2011, Rimisp 2013). Desde lo desarrollado por RIMISP, entendemos el territorio como una estructura dinámica y relacional, que se construye en la interacción entre la estructura productiva, las instituciones formales e informales (patrones culturales) que lo rigen y la capacidad de agencia de sus habitantes (Schejtman y Berdegué 2004, Berdegué et al. 2011).

Diversos estudios muestran que las características del territorio son un factor relevante al momento del diseño e implementación de la política pública (MendesResende 2009, Kanbur y Venables 2005, CAF 2010; CEPAL 2010, Berdegué et al. 2014). Los efectos de una política de alcance nacional estarán mediados por la efectividad de su implementación en el plano local (Barca 2009, Fernández 2015, Olfert 2014). En esta línea, estudios realizados por RIMISP indican que el factor territorial llega a ser más importante que el género o la etnia al momento de determinar las oportunidades educativas, de acceso a bienes y de una vivienda de calidad, que los niños chilenos pueden alcanzar (Tomaselli 2014).

Por lo anterior, resulta altamente relevante contextualizar la ejecución del Subsistema Chile Crece Contigo y el trabajo de las redes en el espacio territorial, considerando la heterogeneidad de

comunas del país y las diversas complejidades que enfrentan. Esta contextualización deberá considerar además de variables relacionadas con el entorno de política pública en la cual se desarrollan (efectividad de la gestión municipal), otras variables que den cuenta de las dinámicas particulares del territorio que median en la ejecución de una política.

Coordinación intersectorial

La coordinación o articulación se puede entender como “un proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o redefiniendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto, 2006 en Martínez y Ditzel, 2012: 46).

El término “intersectorialidad” tiene diversas connotaciones según las premisas que se adopten e, incluso, según que se entienda por “sector”. Es posible señalar dos premisas:

1. La integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales, ya que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como las dirigidas a la primera infancia, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.
2. La integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales ya que crean mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector” (Cunnill, 2005 en Martínez y Ditzel, 2012:50).

Integralidad

Considerando que las problemáticas y necesidades de los niños y las niñas son en sí mismas multidimensionales, su abordaje debe avanzar hacia una mirada integral. En esta línea, las investigaciones en infancia validan y resaltan la importancia de las miradas multidimensionales, que incluyen desde las necesidades más básicas, hasta aquellas relacionadas con el entorno en el cual se encuentran insertos (Martínez y Ditzel, 2015).

Trabajar desde un enfoque integral permite enfrentar cuestiones complejas ya sea por su multicausalidad como por la profundidad de sus raíces históricas, como en el caso de la primera infancia. Implica, necesariamente, dos principios en su metodología de análisis y acción: en primer lugar, la toma de distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público. En segundo lugar, las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada (Acuña, 2010 en Martínez y Ditzel, 2012:42).

Evidencia relativa a modelos de gestión intersectorial en primera infancia

A partir de la revisión de literatura nacional e internacional, relativa a modelos de gestión intersectorial y servicios integrados en primera infancia, se rescatan algunos puntos de convergencia entre los autores leídos. Tales hallazgos fueron agrupados en ocho dimensiones, cuyo contenido se sintetiza a continuación:

Factibilidad política y/o apoyo político: señala la relevancia de la formalización e institucionalización de las redes en marcos jurídicos y reglamentarios, en los distintos niveles de

operación (nacional, subnacional, local) y a nivel transversal entre las instituciones que lo componen. Es esencial contar con la voluntad y el apoyo político explícito de las autoridades de alto nivel en cada uno de los niveles de implementación y en los sectores parte de la estrategia. A nivel local, el apoyo del alcalde tiene un papel muy importante en la legitimidad de la red y en el lugar que le otorga a la entidad que la coordina. El mayor nivel de formalización de la red resulta clave para que éstas funcionen independientemente de los cambios de las autoridades políticas.

Descentralización e importancia de lo territorial y local: se destaca al espacio local como el escenario óptimo para garantizar los derechos de niños y niñas, y para la articulación de políticas en pos de un servicio integral. Tales políticas deben considerar la heterogeneidad de territorios tanto en características, necesidades y capacidades para la implementación de un modelo intersectorial. Esto implica que las políticas tengan espacio para adecuaciones tanto en el diseño programático como presupuestario, y se transfiera poder de decisión a las instancias subnacionales para el logro de políticas más pertinentes al contexto.

Coordinación intersectorial, condiciones y facilitadores: en este ámbito, todos los autores ponen en el centro del éxito del trabajo en red la motivación y compromiso de quienes la componen, y la calidad de sus relaciones interpersonales. Así también, existen ciertas condiciones que van a facilitar la generación de una cultura de trabajo colaborativa como la existencia de marcos reglamentarios compartidos entre las instituciones y en los distintos niveles de gestión, metodologías de trabajo e instrumentos de gestión, la clara definición de roles y funciones, la existencia de una entidad central que lidere y articule, los incentivos asociados a la colaboración, la calidad contractual del recurso humano, la visión y la generación de lenguajes comunes.

Coordinación intersectorial, resultados: existe la discusión respecto a si la coordinación de servicios es un fin en sí mismo, en cuanto facilita el acceso a mejores servicios, o si es un medio para un fin, siendo lo más relevante los resultados en el bienestar de niños, niñas y sus familias. Al respecto Moore (2007) argumenta que si bien no existe evidencia robusta de los beneficios de los servicios integrados en los niños y sus familias, la integración y la colaboración puede ser un objetivo legítimo en sí mismo, además de concebirlo como un eslabón de una cadena para mejorar los resultados en niños, niñas, sus familias y sus comunidades.

Desde esta perspectiva, entre los principales resultados esperados de un modelo coordinado intersectorialmente se encuentra la entrega de un mejor servicio, más oportuno y menos burocrático, el acceso a un apoyo integral, y la detección y atención temprana de vulnerabilidades en niños y familias. A nivel institucional, destaca la maximización de recursos por el uso compartido, el mayor entendimiento y confianza entre las instituciones, e impulsar la mejor coordinación de otros servicios no involucrados directamente.

Recursos financieros, materiales e infraestructura: es necesario que el financiamiento sea amplio, es decir, que no sólo contemple la contratación de recursos humanos sino también el equipamiento, infraestructura y materiales necesarios, así como las horas de capacitación y los gastos asociados a aquello. También, que sea diferenciado de acuerdo a los recursos disponibles del municipio (instalaciones, equipamiento, recurso humano) como a las características del territorio, (vulnerabilidad, cantidad de población rural, extensión del territorio).

Monitoreo y Evaluación: los estudios revisados identifican como un problema la falta de indicadores que permitan medir el quehacer de las redes locales y realizar un análisis de las necesidades de los servicios que se prestan, de las demandas, de las brechas y de mejoras que pueden ser alcanzadas mediante la integración. Asimismo, es clave contar con sistemas que puedan monitorear la integralidad de los servicios y no replicar lógicas estancas. Especialmente en la literatura

internacional, aparece como primordial la participación de los usuarios en el monitoreo de los servicios y su evaluación.

Recursos humanos: el principal problema de las redes del Subsistema Chile Crece Contigo que les impide operar como tales, es que no saben trabajar en red. Y esto en parte debido a que los que lideran las redes no tienen “equipamiento conceptual e instrumental que les permita maximizar las coordinaciones y articular a un conjunto de agentes diversos” (Alcalá 2009, 21). Varios autores señalan la importancia de la formación y/o experiencia de los profesionales en el trabajo colaborativo, la sensibilidad de aquellos con esta temática. Asimismo, son importantes la suficiencia de los recursos humanos en relación a la carga laboral y la permanencia del equipo.

Integralidad: se refiere al desarrollo de una mirada multidimensional de las necesidades de niños, niñas y sus familias, que incluye desde las necesidades más básicas, hasta aquellas relacionadas con el entorno en el cual se encuentran insertos. Implica acciones en diferentes niveles y la instalación transversal de una perspectiva de trabajo interdisciplinario e intersectorial.

Gestión en red: para la efectividad del trabajo en red es fundamental la presencia de una entidad central, que lidere los procesos y sea el encargado de articular. Asimismo, la existencia de una agenda, objetivos y metas levantadas democráticamente facilitará la construcción de criterios, lenguajes y visiones comunes entre los sectores.

Participación: la literatura internacional muestra que la participación de la comunidad en un modelo de gestión intersectorial a nivel local juega un rol clave sobretudo en la definición de demandas, monitoreo y evaluación del sistema. Señalan que la participación de la comunidad no se trata de “hacer como” que la comunidad participe, sino que la participación y el empoderamiento de la comunidad sean centrales en el modelo.

Gobernanza: resulta importante un estilo de gestión democrático, abierto e integrador. Es ideal una gobernanza multiagencia con representación de todos los servicios y la comunidad, conformando redes de múltiples organismos formales e informales establecidos en el territorio para prestar apoyo.

Gestión de información y conocimiento: la gestión de la información y comunicación debe estar al servicio de generar información útil a todos los involucrados en la prestación de los servicios especializados, así como producir las acciones para la difusión social, particularmente para captar público y comunicar resultados.

Tabla 4.1

Matriz de resumen de los hallazgos

Dimensión	Contenido	Autores
<p>Factibilidad política y/o apoyo político</p>	<p>Compromiso transversal de las instituciones involucradas (nacional, regional, local) Apoyo de la autoridad política local Existencia de marcos jurídicos y reglamentarios Enfoque de trabajo en red debe emanar desde el sistema que lo origina Institucionalización de las redes</p>	<p>Martínez y Ditzel 2012; Consejo de la Infancia, 2015; Oyarzún y otros, 2008; Plan y visión mundial 2014; Castañeda y Convers, 2014; Fernández, 2013; Riveros, 2012; Degueldre, 2011; Sur, 2014; Sanzi, 2005; Vargas, 2010; Benevolent Society, 2010;</p>
<p>Descentralización/Importancia de lo territorial y local</p>	<p>Heterogeneidad de realidades locales: diversidad de necesidades, recursos para abordarlas y capacidades de implementación y gestión Nivel local espacio privilegiado para garantizar los derechos de la niñez y la participación de la sociedad civil Descentralización de competencias institucionales y de políticas públicas Diseño programático flexible que otorgue a las instancias subnacionales el poder de tomar decisiones</p>	<p>Consejo de la Infancia, 2015; Plan y visión mundial 2014; Castañeda y Convers, 2014; Saracostti y otros, 2011; Degueldre, 2011; Sur, 2014; Sanzi, 2005; EKOS s/f;</p>

<p>Intersectorialidad/coordinación: condiciones y facilitadores</p>	<p>Marco reglamentario común, existencia de protocolos escritos y conocidos por todos los participantes de la red Formalidad de su composición Cultura de trabajo colaborativo Motivación y compromiso de quienes componen la red Estructura abierta a la integración de actores diversos Inserción en un espacio institucional con capacidad de convocatoria Liderazgo efectivo, capacidad de facilitación de quien coordina Fuertes relaciones personales entre los integrantes de los equipos Incentivos a colaborar Diversidad en la composición de la red</p>	<p>Martínez y Ditzel 2012; Consejo de la Infancia, 2015; Plan y visión mundial 2014; Castañeda y Convers, 2014; Degueldre, 2011; Sur, 2014; Sanzi, 2005; Alcalá, 2009; EKOS s/f; Centre forCommunityChildHealth 2008; Queensland Government, 2013; Vargas , 2010; BenevolentSociety, 2010; RMIT University 2008</p>
--	---	---

<p>Intersectorialidad/coordinación: resultados</p>	<p>Evita duplicidad de acciones y sobre-intervención Maximiza recursos por el uso compartido entre instituciones Implementadores tienen más conocimiento de la totalidad de servicios, motiva prácticas colaborativas entre los proveedores de los servicios Incrementa entendimiento y confianza entre las instituciones Incrementa la coordinación de otros servicios</p> <p>Acceso más expedito a servicios Servicios comprehensivos, reduce fragmentación Mejor ajuste entre los consumidores y las necesidades de la comunidad Innovación y la racionalización de la prestación de servicios Ahorra trabajo para los equipos tanto como para las familias Mayor satisfacción de usuarios Empoderamiento de padres y madres: incremento de su confianza, herramientas, autoestima como padres Identificación temprana de problemas en el desarrollo del niño/a Identificación temprana de problemas en el funcionamiento familiar o de parentalidad</p>	
<p>Recursos financieros, materiales e infraestructura</p>	<p>Financiamiento adecuado a las distintos contextos, que contemple la realidad presupuestaria efectiva de las municipalidades Asignación de presupuesto exclusivo para el funcionamiento de las redes locales</p>	<p>Consejo de la Infancia, 2015; Plan y visión mundial 2014; Fernández , 2013; Riveros, 2012; Sur, 2014; Alcalá, 2009; Centre forCommunityChildHealth 2008</p>
<p>Monitoreo y Evaluación</p>	<p>Monitoreo de la integralidad del servicio Falta de indicadores que permitan medir el quehacer de las redes locales</p>	<p>Martínez y Ditzel 2012; Consejo de la Infancia, 2015; Fernández , 2013; Riveros, 2012; Alcalá, 2009; EKOS s/f; Asesorías para el desarrollo, 2012; Centre forCommunityChildHealth 2008; Queensland Government, 2013; BenevolentSociety, 2010</p>

Recursos humanos	<p>Contar con profesionales de dedicación exclusiva para el área, con competencias técnicas para el trabajo en equipo y en red</p> <p>Permanencia de los profesionales</p> <p>Sensibilización, información, capacitación y formación</p> <p>Valoración del profesional de primera línea</p> <p>Suficiencia de los RRHH para atender todas las tareas</p> <p>Calidad contractual estable</p>	<p>Consejo de la Infancia, 2015; Oyarzún y otros, 2008; Castañeda y Convers, 2014; Fernández , 2013; Riveros, 2012; Degueldre, 2011; Sur, 2014; Alcalá, 2009; EKOS s/f; Centre forCommunityChildHealth 2008; Queensland Goverment, 2013; BenevolentSociety, 2010</p>
Integralidad	<p>Desarrollo de acciones a diferentes niveles y la instalación de una perspectiva del trabajo interdisciplinario e intersectorial.</p>	<p>Martínez y Ditzel 2012; Plan y visiónmundial 2014; Castañeda y Convers, 2014; Sanzi, 2005; EKOS s/f; Centre for Community Child Health 2008; Queensland Goverment, 2013; Vargas , 2010; Benevolent Society, 2010; RMIT University 2008</p>
Gestión en red	<p>Ente central, que lidere los procesos y sea el encargado de articular</p> <p>Definición clara de las funciones de la red</p> <p>Metodología de trabajo clara, compartida y sistemática</p> <p>Agenda y objetivos comunes, metas construidas democráticamente</p> <p>Planificación regular</p> <p>Flujos de información abiertos</p> <p>Lenguaje común: entendimiento y consenso acerca del uso del lenguaje</p>	<p>Martínez y Ditzel 2012; Consejo de la Infancia, 2015; Oyarzún y otros, 2008; Fernández , 2013; Riveros, 2012; Degueldre, 2011; Sur, 2014; Sanzi, 2005; Alcalá, 2009; EKOS s/f; Centre forCommunityChildHealth 2008; Queensland Goverment, 2013; BenevolentSociety, 2010</p>
Participación	<p>Participación inicial y continua de los interesados de la comunidad en los procesos de toma de decisiones</p> <p>Asociaciones con los padres</p>	<p>Martínez y Ditzel 2012; Plan y visiónmundial 2014; Castañeda y Convers, 2014; Degueldre, 2011; Sur, 2014; Sanzi, 2005; Alcalá, 2009; EKOS s/f; Centre for Community Child Health 2008; Queensland Goverment, 2013; Vargas , 2010; Benevolent</p>

		Society, 2010; RMIT University 2008
Gobernanza	Involucrar a los distintos organismos en el diseño e implementación de los planes de trabajo, vinculando a la sociedad civil Transparencia en la gestión	Castañeda y Convers, 2014; Centre for Community Child Health 2008
Gestión de información y conocimiento	Gestión de la información y comunicación al servicio de todos los involucrados en la prestación de los servicios especializados Gestión del conocimiento para identificar deficiencias en el servicio	Sur, 2014

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

El modelo lógico como modelo de gestión

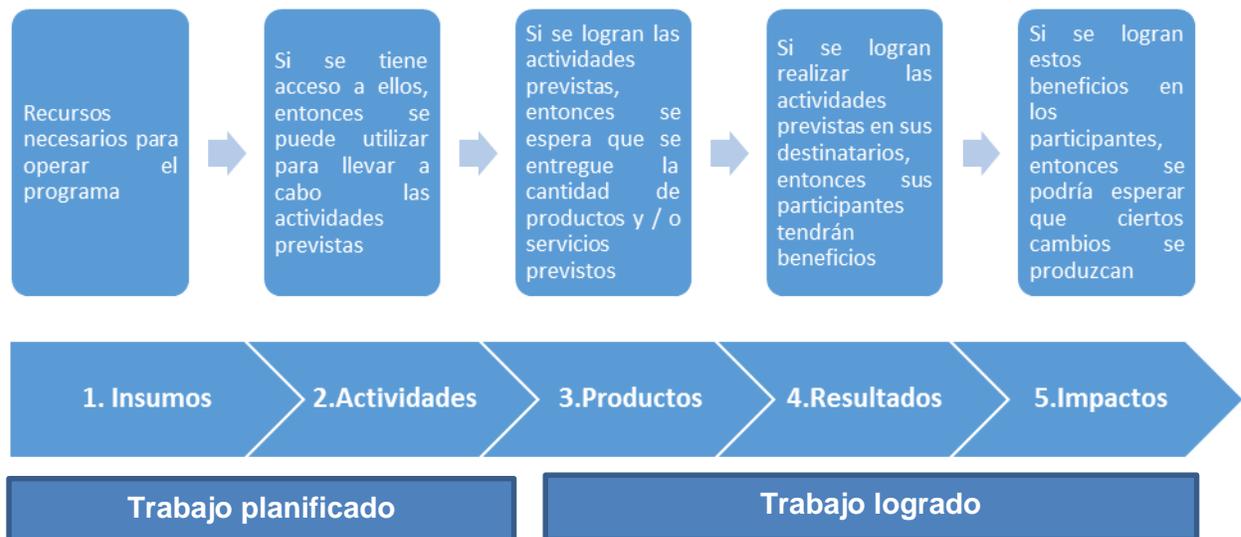
El modelo lógico es una manera de mostrar gráficamente y resumidamente, a través de un diagrama, la forma en cómo funciona un programa y/o una intervención (Rogers, 2008). Muchos de los modelos lógicos utilizados como guías para los programas muestran un camino causal único, lineal, a menudo con algunas variaciones, pero por lo general incluyen cinco categorías (OECD 2002):

- Insumos¹: Los recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.
- Actividades: Acciones emprendidas o labor realizada a través de la cual los insumos, como son los recursos financieros, humanos, técnicos y otros se movilizan para generar productos determinados.
- Productos²: Comprenden los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos.
- Resultados³: Efecto de corto o mediano plazo (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo.
- Impactos: Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

Una forma de presentar el modelo lógico (Rogers, 2008), es como se muestra en la figura N°4.2

Figura 4.2

Modelo lógico simple



Fuente: Elaboración propia a partir de W.K. Kellogg Foundation, 2004 en Rogers, 2008

¹ En otras palabras, input o entrada.

² En otras palabras, output o salida.

³ En otras palabras, outcome

Para CIDA (2003) este modelo, es una estrategia de gestión orientada a la búsqueda de cambios en la forma de operar de las organizaciones, con la finalidad de mejorar el rendimiento en términos de resultados. Los resultados son la orientación central de este modelo.

Su propósito principal es mejorar la eficiencia y eficacia a través del aprendizaje organizacional, y en segundo lugar cumplir con la rendición de cuentas. La clave de su éxito es la participación de los interesados durante todo el ciclo de vida de la gestión. Desde la definición de los resultados esperados, la evaluación del riesgo, monitoreo del progreso, de informes sobre el rendimiento y la integración de las lecciones aprendidas en la gestión de decisiones.

En el siguiente cuadro se muestran las preguntas claves por componente que facilitarían la elaboración de un modelo lógico, las cuales deben responderse desde lo general (impactos, resultados) a lo particular (productos, actividades insumos):

Figura 4.3
Cadena de resultados

Cadena de resultados					
¿Cómo debe ser implementado?		¿Qué debe producirse?	¿Qué resultados se esperan con esta intervención? Y ¿Quiénes son los beneficiarios?		¿Por qué debemos hacer esto?
Insumos/ Recursos	Actividades	Productos	Resultados a corto plazo	Resultados a mediano plazo	Impacto

Fuente: Elaboración propia en base a CIDA (2003)

Al asumir un modelo de relación lineal de causa efecto, en una intervención, es importante tener en cuenta que la realidad no es lineal (Rogers, 2008), ya que hay factores del contexto que influyen, como por ejemplo las características de los/as usuarios/as, el medio ambiente socio-espacial y cultural en que se desarrolla, entre otros. Además, presenta una sola mirada, en lugar de representar diferentes puntos de vista respecto a cómo las partes interesadas ven los resultados deseables y cómo estos podrían ser alcanzados.

Si bien estos modelos se utilizan frecuentemente en intervenciones que están fuertemente controladas o para situaciones donde sólo existiría una orientación general sobre la causalidad de la intervención, es relevante tener en cuenta que nuestra propuesta es considerar el modelo lógico teniendo presente que las relaciones causales, en la práctica, están moderadas o son modificadas por las variables contextuales y por relaciones más complejas que se generan entre las partes del modelo que no son posibles de identificar claramente y que podrían variar de un territorio a otro.

REVISIÓN Y VALIDACIÓN DEL MODELO LÓGICO

Validación con redes comunales y expertas

La recolección de información con profesionales de seis redes comunales del país y con expertas en temas de infancia y/o de políticas sectoriales, permitió retroalimentar el modelo lógico inicial contrastando su validez en diversos contextos.

Todas las redes visitadas vieron reflejado en el modelo lógico el trabajo que realizan y agregaron elementos que permiten especificarlo a la luz de la heterogeneidad comunal.

A continuación se describen aquellos aspectos no considerados en el modelo inicial y que fueron relevados. Adicionalmente se desarrollará en mayor profundidad algunos puntos del modelo lógico considerados inicialmente.

Insumos

En equipamiento e infraestructura el ítem de movilización es especialmente relevante en todas las comunas que tienen sectores rurales. Todas las redes identifican la necesidad de contar con ítems presupuestarios más flexibles y en algunos casos se releva la necesidad de contar con presupuesto para gastos de alimentación.

En las comunas más numerosas, se identifica que los recursos humanos son insuficientes para gestionar la información lo que dificulta el registro de las prestaciones y derivaciones. La precaria calidad contractual también es señalada como una característica de los insumos de la red que incide en los resultados.

En general, los recursos financieros son optimizados gracias al trabajo en red al compartir entre instituciones sus propios recursos.

Actividades

Parte importante de las acciones de la red son la **promoción y difusión** del programa. Para llegar con información a los usuarios, se coordinan acciones en los sectores de las comunas (ferias de servicios, plazas ciudadanas) y realizan visitas a jardines infantiles y colegios. La difusión interna ha sido clave sobre todo hacia el sector salud, a quienes han realizado presentaciones en reuniones de equipos técnicos y otras instancias.

La **coordinación de las visitas domiciliarias** es una actividad relevante en las comunas con sectores rurales, donde llevan algunos servicios directamente a las personas.

Las acciones relacionadas con la **ejecución del FIADI** también corresponden a actividades de la red, tales como la compra de insumos para la implementación o mejoramiento de salas de estimulación. También lo son la postulación a otros financiamientos, ya sea del mismo subsistema (como la habilitación de espacios públicos para niños), o externos.

Dentro del modelo lógico propuesto, las expertas identifican la ausencia de la **participación de las familias**. Si bien en la práctica se realizan actividades con padres y madres, esta participación es desde el rol de usuario. Como se ha visto en la literatura internacional, la participación de la comunidad como parte de la red es clave para la mejora de los procesos.

Productos

El **uso del sistema de registro, derivación y monitoreo**, se ocupa para el registro de usuarios pero en ninguna comuna se utiliza para gestionar la red, principalmente porque no tienen la capacidad de

registrar cada una de las prestaciones y gestiones que se realizan, y menos para procesarla y utilizarla como insumo para su trabajo (en varias comunas solo alcanzan a registrar el primer control pre natal y el primer control del niño/a),

En este contexto, **los protocolos y mecanismos** elaborados por cada red para la relación entre los distintos sectores y las derivaciones resultan indispensables para el funcionamiento de la red.

Resultados

Al consultar a los miembros de las redes comunales que beneficios obtienen las familias a partir del trabajo en red, hay consenso en que la mayor coordinación de los servicios deviene en una **mejora en la atención a los niños y familias**.

El operar más efectivo de las instituciones va recuperando la **confianza de las familias en los servicios públicos y mejora la adherencia** a los controles y actividades.

Esto se condice con una percepción de mayor **empoderamiento de las familias**. Los profesionales identifican que la presencia de las redes comunales ha fortalecido la capacidad de los usuarios de pedir ayuda, han perdido el miedo a las instituciones y conocen mejor los servicios y donde acudir, tanto en comunas grandes como pequeñas.

En relación a la **mejora en el acceso de los usuarios a los servicios** se señala que cobra especial relevancia para las familias y niños/as rurales quienes mediante las modalidades itinerantes y las visitas domiciliarias han podido acceder de forma regular a la variedad de servicios. Se rescata, además, que la mejora es sobre el acceso pero también sobre la integralidad de los servicios.

Por último, para el resultado de **organizaciones y profesionales coordinados**, se especifica que el trabajo en red ha favorecido una mirada integral de la salud y de las necesidades de las personas. También, potencia el trabajo de cada una de las instituciones y genera mayor seguridad en los profesionales al entregar información, pues conocen de cerca lo que realizan las otras instituciones.

Impactos

Como impactos del trabajo en red se señala: empoderamiento ciudadano y mejora de la calidad de vida de niños, niñas y familias. Se señala que la disminución de la VIF excede los objetivos del Subsistema, por lo que se sugiere modificar y especificar el impacto del programa en la disminución del maltrato infantil.

Modelo Lógico Redes Comunales Chile Crece Contigo

A partir de la revisión de los antecedentes del Subsistema, de la bibliografía nacional e internacional, y de la validación con las redes comunales y expertas, se elaboró un segundo modelo lógico⁴ cuya versión fue utilizada para el ejercicio de evaluación y validación cuantitativa.

⁴ La primera versión fue aquella elaborada por el MDS para las bases de licitación

Figura 5.1

Modelo Lógico Redes Comunales ChCC

Modelo Lógico				
Insumos/ Recursos	Actividades	Productos	Resultados	Impacto
Recursos financieros: aporte local Programa Fortalecimiento Municipal (PFM); aporte MDS PFM	Reuniones de red: realización, frecuencia, número de asistentes	Plan de trabajo	Mejora en el acceso de los usuarios a los servicios del ChCC	Recuperabilidad del DSM
	Derivaciones	Informes/Reportes de Derivaciones	Derivaciones (oportuna y efectiva)	Disminución situaciones de vulnerabilidad
Recursos humanos: años de experiencia, años de educación, valores favorables al trabajo colaborativo, calidad contractual, dedicación horaria	Seguimiento derivaciones	Mapa de oportunidades	Usuarios reciben servicio integral (coordinado, efectivo, pertinente)	Disminución alteraciones DSM
	Planificación de la red	Guía del usuario	Detección y atención temprana de vulnerabilidades	Disminución del Maltrato infantil
	Gestión y ejecución de fondos	Reporte de monitoreo y evaluación	Coordinación inter institucional	
	Uso del SRDM			
Infraestructura y equipamiento	Capacitaciones			
	Promoción y difusión			
Variables de contexto modificable			Variables de contexto estructurales	
Dotación, Rotación, Apoyo institucional, Participación de la comunidad y participación de los beneficiarios			Pobreza, área geográfica (urbano, rural), densidad de población, Dependencia del FCM, diversidad étnica y cultural, disponibilidad de la oferta, conectividad.	

Ejercicio de evaluación y validación estadística

Se realiza un ejercicio de evaluación y validación del modelo lógico, a partir de las variables identificadas en la revisión de literatura y en el trabajo cualitativo. El ejercicio fue llevado a cabo mediante la realización de modelos econométricos que permiten explicar las distintas variables que influyen en los componentes del modelo lógico.

El ejercicio se compuso de tres etapas:

1. Operacionalización de los indicadores y construcción de índices:

En esta etapa se identificaron indicadores medibles para cada una de las variables expuestas en los cuatro componentes del modelo lógico y se generaron variables latentes para cada componente.

En particular el procedimiento fue el siguiente: una vez identificadas las variables de cada componente, se procedió a elaborar variables latentes. Las variables latentes combinan en un único índice todas las variables disponibles en cada componente. Para ello las variables fueron estandarizada a puntuaciones Z y sumadas de tal manera de obtener un puntaje total de cada componente. Finalmente, y con el fin de que los resultados puedan ser fácilmente interpretados, las puntuaciones del índice fueron transformadas a una escala de 0 a 100 por ciento.

2. Análisis de efectos parciales mediante regresión lineal múltiple:

Los índices comentados anteriormente permitieron obtener tres variables dependientes que son utilizadas para evaluar la capacidad explicativa de las variables contenidas en el modelo propuesto.

Lo anterior se ejecuta mediante la técnica de regresiones múltiples que permite determinar cuánto y en qué dirección está afectando las variables del modelo a cada uno de los índices.

$$1) \quad \text{INDICE}_x = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \dots + \varepsilon$$

β_0 , Constante

β_x : Variables contenidas en los distintos componentes

ε : Error

Al medir cuánto influyen las variables contenidas en el componente de insumos sobre el índice de actividades se constató aportes positivos de los recursos financieros disponibles (locales y del MDS); de los años de experiencia del encargado comunal, así como de un mayor compromiso del encargado comunal (medido mediante dos variables proxy). No se hallaron efectos sobre la generación de actividades de los indicadores de nivel educativo del encargado comunal, de su calidad contractual o del número de horas semanales que el encargado le dedica a la red. Finalmente se halló que el contexto comunal (medido a través clúster de comunas descrito anteriormente), en su conjunto si sería relevante al momento de definir la capacidad de la red para la generación de actividades.

Al medir la relación entre las variables contenidas en el componente de actividades sobre el índice de productos, se constató lo siguiente: El nivel de ejecución presupuestaria, el número de reuniones que realiza la red, la utilización de SRDM para derivar, y el utilizar un instrumento complementario de derivación, afectan positivamente al puntaje del índice de productos. Se halló además una influencia significativa del contexto; el índice de producto aumenta conforme se encuentra en territorios más urbanos. Por último, y a diferencia de lo relevado en la literatura, el realizar actividades donde haya participado la comunidad no mostró tener efectos.

Finalmente, al medir cuánto influyen las variables contenidas en el componente de productos sobre el índice de resultados, no se hallaron resultados estadísticamente significativos en la mayoría de las variables explicativas. Se presume que los errores de sub registro del SRDM no permiten rescatar de buena manera los resultados que generan las redes. Por lo tanto, con la información disponible no se puede descartar el modelo en cuanto a su poder explicativo de los resultados de las redes.

3. Análisis estructural:

Mediante la técnica econométrica denominada Ecuaciones Estructurales, esta etapa permitió estimar las relaciones causales entre los 4 componentes del modelo. A diferencia de los casos anteriores que miran relaciones parciales, en este se analiza el funcionamiento del modelo lógico en su conjunto. En este sentido, el análisis establece la relación del insumo con las actividades, de las actividades con el producto y del producto con los resultados, todo lo anterior controlado por el contexto.

Los resultados obtenidos fueron cercanos a aquellos que se observaron en los modelos parciales, validando de esta manera las estimaciones. Existe una influencia positiva y significativa de los insumos sobre las actividades; mayor índice de actividades genera un mayor índice de productos y no se hallan relaciones estadísticamente significativas entre el índice de productos y el de resultados. Se encuentra además que el contexto es una variable determinante, en particular en la relación entre actividades y productos.

HERRAMIENTAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad

Los indicadores de desempeño son un elemento clave para la evaluación de la gestión del programa. En última instancia, son una herramienta para mejorar la provisión del servicio al permitir observar hechos concretos que facilitan la toma de decisiones con mayor certeza y confiabilidad.

Se propone una batería de 19 indicadores seleccionados en base a los principios de oportunidad, practicidad, claridad y sensibilidad, de tal manera que su medición sea algo útil y con un aporte real en la gestión del programa.

Cuatro indicadores son de eficiencia, al poner su foco en el control de los recursos. Estos indicadores evalúan los costos en los que se incurren para alcanzar los resultados del programa: 1) Costo por prestación realizada en el año; 2) Costo promedio de derivaciones; 3) Derivaciones por funcionario; 4) Derivaciones exitosas por funcionario.

Cinco son de eficacia, éstos buscan medir el grado de cumplimiento de los productos que se espera sean generados por la red del Subsistema: 1) Existencia del plan de trabajo; 2) Uso del Sistema de Registro Derivación y Monitoreo; 3) Existencia de un mapa de oportunidades actualizado; 4) Existencia de guía de gestación; 5) Existencia de guía de usuario actualizada.

Finalmente 10 indicadores de efectividad dan cuenta de la relación existente entre los productos y los resultados: 1) Efectividad en la entrega de materiales; 2) Efectividad en la entrega de guía de la gestación; 3) Cobertura de talleres; 4) Derivaciones exitosas; 5) Rezago en la ejecución de los registros; 6) Rezago en la ejecución de las visitas; 7) Rezago en el registro de una derivación; 8) Ejecución presupuestaria; 9) Cobertura del SRDM niños y, 10) Cobertura SRDM gestantes.

Buena parte de los indicadores fueron elaborados en base a la información contenida en las bases del SRDM que en la actualidad tiene serios problemas de sub registro. Por esta razón la estimación de los indicadores es únicamente referencial sin que se pueda saber con exactitud si los resultados son el fruto del sub registro o de la ejecución efectiva del programa en cada comuna.

Los 19 indicadores mostraron elevados niveles de heterogeneidad territorial. Los valores promedio nacionales ocultan una fuerte dispersión entre comunas. En lo que sigue se destacan algunos indicadores clave:

- El costo por prestación registrado en el año 2014 presenta un promedio simple de \$3.699. La comuna más eficiente en este caso es Constitución que registró un costo por prestación de \$284 frente a Colchane cuyo costo por prestación alcanzó \$70.220.
- En general las redes han sido eficaces en la generación de sus productos. El 97% de las comunas reportan contar con un plan de trabajo; mientras que 77% indican contar con un mapa de oportunidades actualizado. Asimismo, virtualmente todas las comunas cuentan con una guía de la gestación.
- Por su parte, el uso del SRDM aparece con bajos niveles de apropiación. Únicamente 103 de las 319 comunas registradas, indican utilizar dicho sistema para manejar sus derivaciones.
- Se halla una efectividad promedio nacional del 69% en la entrega de materiales. Cinco comunas no informaron la entrega de material a ningún niño registrado mientras que 14 entregaron algún tipo de material a todos los niños registrados en el SRDM.

- La efectividad en la entrega de guía a gestantes presenta un promedio simple comunal del 91%. Únicamente la comuna de Huara informó el no haber entregado ninguna guía, mientras 62 comunas entregaron guías a la totalidad de sus gestantes.
- La cobertura de talleres en general es baja, en promedio, 23% de las gestantes y el 6% de los representantes de niños asistieron al menos a un taller en 2014. En 32 comunas no se reportó asistencia alguna a talleres, mientras que en Juan Fernández se registra la participación del 87% de sus gestantes y Laja del 76% de sus niños o niñas estuvieron representados en un taller.
- Se hallaron importantes rezagos entre la realización de un control y su registro, su derivación y/o la visita domiciliaria. Los tiempos promedio van desde los 58 días en el caso del rezago en el registro de gestantes hasta 136 días en el rezago de ejecución de una visita a niños y niñas. Asimismo, los valores máximos van hasta los 564 días en Calera para realizar una visita a niños a mínimos de 0 (sin rezago) en 8 comunas.
- Se registran buenos niveles de ejecución presupuestaria con valores promedio del 92%. Aproximadamente el 36% de las comunas reportan haber ejecutado el 100% de los recursos presupuestados, mientras que en 6 comunas la ejecución es inferior al 50%.
- Los indicadores de cobertura del SRDM muestran tanto para niños como para gestantes valores promedio bastante bajos, con tasas de registro de 12% y 18% respectivamente; con la gran mayoría de comunas presentando una cobertura inferior al 20%.

Condiciones para la aplicación de un sistema de monitoreo y evaluación

Chile Crece Contigo cuenta con las herramientas necesarias, que de ser bien implementadas, permitirían ejecutar un buen monitoreo y evaluación del Subsistema, pues permitirían levantar prácticamente todas las variables establecidas en el modelo lógico y en los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad.

No obstante, destacan importantes problemas de sub registro del SRDM, el cual recoge información respecto a los primeros contactos con gestantes y niños, la identificación de riesgos y vulnerabilidades, visitas domiciliarias, participación en talleres y proceso de derivaciones. Esta información es clave para la estimación de los indicadores propuestos.

Al cotejar la información del SRDM, con las bases REM del Ministerio de Salud se hallan sub registro a todo nivel: entre 78% y 62% de cobertura a nivel de primeros controles de gestantes y niños/as respectivamente. La cobertura cae significativamente al analizar los contactos (15% de las gestantes y 12% de niños y niñas). Algo similar ocurre a nivel de visitas domiciliarias (cobertura de 51% para gestantes y de 19% para niños y niñas). En el caso de los talleres la cobertura alcanza entre un 76% y un 42% de las gestantes y al 8% de los niños.

Por su parte, la encuesta a encargados municipales cuenta con valiosa información que permite obtener la mayoría de variables que se requieren para el monitoreo de los insumos, actividades y productos del subsistema. Destacan espacios de mejora en cuanto a incrementar su cobertura, procurar trabajar con preguntas cerradas, mejorar las tasas de no respuesta y mejorar la recopilación y sistematización de los datos.

Así para una buena implementación de un sistema de monitoreo y evaluación se propone mejorar considerablemente la cobertura del SRDM, aplicar mecanismos de validación de la información tanto en el SRDM como en la encuesta a encargados comunales y; añadir algunas preguntas tanto en el SRDM como en la encuesta a encargados relacionadas con:

- Existencia y uso de guía del usuario
- Escolaridad de los encargados comunales
- Rotación del equipo de trabajo comunal
- Disponibilidad de infraestructura y equipamiento
- Métodos de derivación
- Costos por derivaciones
- Variables proxy sobre habilidades blandas y compromiso de los encargados comunales.

RECOMENDACIONES

Los hallazgos de la literatura consultada, del trabajo de campo y del análisis de datos secundarios pueden favorecer el efectivo funcionamiento de la red. En este sentido, y a raíz de lo detectado en el presente informe, se pueden desprender las siguientes recomendaciones, sugerencias y conclusiones:

Es importante invertir en las personas y sus relaciones

Un aspecto que ha sido destacado en todo el proceso de investigación, es el rol clave que tienen las relaciones interpersonales y de confianza entre los técnicos y profesionales que representan a las instituciones que conforman la red.

Existe abundante evidencia de que la efectividad en la entrega de un servicio integral depende en parte importante del conocimiento que tengan los profesionales de la oferta presente en la comuna, y de la confianza construida entre quienes entregan los servicios. También resulta fundamental la creación de visiones y lenguajes comunes entre los profesionales de los distintos sectores. Ambos aspectos dependen de la generación de instancias que promuevan este tipo de relaciones.

En este sentido, se debe avanzar en formalizar este ámbito de la intervención, y procurar que lo que hoy se hace por voluntad se sustente en condiciones que lo promuevan. Por ejemplo, si se quiere favorecer la mayor comunicación y relaciones formales e informales entre los profesionales, es importante considerar recursos que sostengan este tipo de interacciones.

Otro aspecto importante para el éxito de los modelos intersectoriales es la permanencia de los profesionales y el perfil de aquellos, en particular del encargado comunal. Como se vio anteriormente, es ideal que quien lidere las redes tenga experiencia en trabajo en equipo y en la coordinación, y que quienes participen estén motivados y comprometidos con las personas. En el modelo actual de las redes comunales, la gran mayoría de los profesionales tiene contratos a honorarios y bajas remuneraciones, lo que incide en la alta rotación.

Finalmente, es recomendable diseñar una estructura de incentivos para el trabajo intersectorial. El trabajo de campo dio cuenta que incluso en las redes con mejor funcionamiento, la articulación con salud es un nudo crítico en cuanto el trabajo de las redes comunales es considerado una carga laboral extra y no se entiende su relevancia. La continuidad de las actividades de difusión interna más una estructura de incentivos podría facilitar la disposición de los profesionales a participar de las redes comunales.

Considerar los efectos diferenciados del territorio en la gestión intersectorial

Tomar en cuenta la heterogeneidad de realidades locales implica reconocer que cada territorio tiene capacidades y oportunidades disímiles para gestionar los mismos recursos, así como distintas vulnerabilidades de las cuales hacerse cargo.

Pese a las limitaciones en la explicación de los resultados, la evaluación del modelo lógico halló al contexto territorial como un factor decisivo en la generación de los productos. En particular se halló una especie de gradiente, a más urbano sería mayor la capacidad de las redes en la generación de productos.

En general las comunas urbanas y urbano-rurales tienen más posibilidades de aprovechar los recursos que se inyectan, generando sinergias con otros servicios e instituciones privadas; tienen más a mano la oferta complementaria y tienen menos costos de traslado, tiempo, etc. Por otro lado,

la magnitud de la comuna hará más complejo procesos como el registro de prestaciones y derivaciones, y la coordinación de la red.

En las comunas con alta incidencia de la pobreza, existen más vulnerabilidades y de mayor complejidad, que implican coordinaciones intensas, entre más sectores y mayor disponibilidad de oferta programática o de recursos.

A nivel institucional, la dotación de recursos humanos, equipamiento e infraestructura, la presencia de modelos de gestión, la gobernabilidad, son aspectos que inciden en la mejor coordinación entre sectores, en la posibilidad de entregar la atención a los usuarios a tiempo y que se relacionan con las condiciones del territorio.

Comprender la heterogeneidad territorial tanto de los contextos como de las capacidades institucionales lleva necesariamente a plantear la descentralización de competencias y otorgar a las instancias sub nacionales mayor poder para la toma de decisiones. Sería recomendable trabajar con los equipos comunales y apoyarles desde el nivel regional para gestionar adecuadamente aquellas variables de contexto modificables, como por ejemplo, el apoyo político de las autoridades y jefaturas, reducir el nivel de rotación de los profesionales, favorecer la contratación de profesionales con perfil afín a la realidad comunal, etc.

La coordinación entre el nivel meso y micro es clave para aprovechar los recursos y entregar un mejor servicio en las comunas aisladas, con mayor dispersión y poca oferta programática

El contexto local condiciona las posibilidades de derivación. No todas las comunas cuentan con la oferta garantizada y con otros servicios que amplíen las oportunidades de entregar un servicio integrado. Por esto, la red no puede solo considerar el nivel local, sino que también debe considerar las relaciones intersectoriales de nivel horizontal. Es decir con el nivel regional y nacional, ya que esto permitirá ampliar el mapa de oportunidades, compensando el déficit existente en el nivel local.

Los niveles regionales deben colaborar en sensibilizar a las autoridades locales

Considerando que el apoyo de las autoridades locales facilita el trabajo de las redes comunales en un amplio rango, desde el acceso a recursos municipales hasta el compromiso de los sectores parte, es clave generar estrategias que ayuden a la sensibilización transversal de las instituciones involucradas

Asumir esta realidad implica al mismo tiempo, considerar la importancia que tienen las actividades de difusión interna (entre las instituciones y profesionales de las diversas instituciones de la comuna), pues esto facilita el proceso de derivaciones y las hace más efectivas dado el conocimiento de la existencia de la red comunal y sus propósitos.

Limitaciones en el sistema de registro derivación y monitoreo

En línea con lo que se recogió en el trabajo de campo, la realización del estudio devela las limitaciones que presenta el SRDM como plataforma para la gestión de las redes y para la investigación.

En efecto, según la encuesta de encargados municipales (2014) apenas el 32% utiliza el sistema para llevar a cabo el monitoreo de las derivaciones. Además se verificó una importante tasa de sub registros en el sistema el cual tan solo cubriría el 15% de los contactos realizados a gestantes y el 12% de los realizados a niños. Además, existen dudas sobre la cobertura de las derivaciones; tal es el caso de una comuna que con más de 23 mil niños en edad de ser atendidos, no registre ninguna derivación de niños en el año 2014 y solo una de gestantes.

Estas limitaciones con el SRDM han restringido la utilidad de las estimaciones de los indicadores de Eficiencia, Eficacia y Efectividad presentadas en este informe y limitan la capacidad de evaluación del modelo lógico.

Resulta imprescindible que el MDS trabaje junto a los encargados municipales para una correcta implementación del sistema, a fin de alcanzar niveles de cobertura que permitan estimar de buena manera los indicadores y modelos que se han propuesto.

Confiabilidad de la información recogida

Finalmente y relacionado con la recopilación de información, mencionar que en la actualidad, la encuesta a encargados municipales es bastante completa, pero hay espacios de mejora, especialmente en la aplicación de controles de calidad de la información (ej. encargados que indican solo trabajar un par de horas a la semana dicen gestionar miles de derivaciones lo que es poco plausible), y levantar información que de luces de los aspectos blandos de la gestión intersectorial, como la intensidad de las relaciones/comunicación al interior de la red, el nivel de confianza construido, el grado de compromiso del encargado con el proyecto, entre otras.

Gestión de la información a favor del trabajo de las redes comunales

Para lograr un mejor uso del SRDM es fundamental que el registro de información facilite el trabajo de las redes. En las comunas visitadas, todas realizaban un gran esfuerzo para completar los registros, estando siempre al debe. Por otro lado, ninguna había utilizado estos registros como insumo para su trabajo. En este contexto, el primer paso es resolver las dificultades que enfrentan las comunas para registrar cada una de las prestaciones y derivaciones, para luego apoyar el uso de la información en favor de la gestión.

Participación de los usuarios y la comunidad

La evidencia internacional da cuenta de los beneficios de incorporar a la comunidad en los modelos intersectoriales a nivel local, no solo como usuarios si no como tomadores de decisión. Se menciona que facilita el mejor ajuste entre los consumidores y las necesidades de la comunidad, y ahorra trabajo para los equipos y para las familias. También es clave para monitorear la calidad de las prestaciones y evaluar los resultados en la práctica.

De este modo, las redes comunales del Subsistema ChCC deben avanzar hacia un modelo de gestión que incorpore a la comunidad como un pilar al menos en lo relativo al monitoreo y evaluación.

Investigar el efecto de las redes comunales en el operar general del municipio y del sector salud

Como señala la evidencia internacional, la mayor coordinación que emerge de un modelo intersectorial permea al resto de los sectores y profesionales que no necesariamente están involucrados directamente y deriva en un mejor servicio generalizado. Ahondar en este aspecto puede ser un buen insumo a la hora de convocar el apoyo político sectorial y local.

BIBLIOGRAFÍA

Alcalá consultores asociados limitada (2009), *“Estudio análisis cuantitativo y cualitativo redes comunales “Chile Crece Contigo”*”. Santiago, Chile.

Barca, F. (2009), *“An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting european union challenges and expectations”*. Independent report, prepared at the request of the european commissioner for regional policy, danuta hübner, european commission, Brussels.

Berdegú, J., Bebbington, A. y Escobal, J. (2014), *“Explaining spatial diversity in latin american rural development: structures, institutions, and coalitions”*. World Development. doi:10.1016/j.worlddev.2014.10.018

Bernstein, G. y Inostroza, J. (2009), *“Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura”*. Santiago, Chile.

CAF. (2010), *“Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones”*. Caracas: corporación andina de fomento.

Canadian International Development Agency (cida) (2003), *“Results-based management: towards a common understanding among development cooperation agencies”*.

Castañeda, E. y Convers, A. (coord.) (2014), *“Estudio de casos sobre la sostenibilidad de las políticas públicas de primera infancia en América Latina”*. Gobierno de Colombia. Bogotá. Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). (2010), *“La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”*. Santiago, Chile.

Consejo Nacional de la Infancia (2015), *“Modelización de sistemas locales de infancia y factibilidad del modelo de gestión local del sistema integral de garantías de derechos de niños, niñas y adolescentes”* realizado por Focus, estudios y consultorías. Santiago, Chile.

Deguelde, M. (2011), *“Sistematización de la experiencia de trabajo de la red de infancia y adolescencia (RIA) San Antonio: Un modelo de trabajo en red en construcción”*. Tesis para optar al grado de licenciado en psicología y al título de psicólogo. Profesor patrocinante: Domingo Asún Salazar Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso Chile.

Ekos consultores (2013), *“Informe Final Evaluación del uso e identificación de nudos críticos y mejoras al sistema de registro, derivación y monitoreo del Subsistema de protección a la infancia Chile Crece Contigo”*. Santiago, Chile.

Fernández, M. (2013), *“La gestión de redes locales de protección social: restricciones y límites para políticas integrales”*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov.

Kanbur, R. y Venables, A.J. (eds.) (2005), *“Spatial Inequality and Development”*. Oxford: Oxford University Press.

Leigh, J. (2008), *“Evaluation of the stronger families and communities strategy 2000-2004”*. RMIT University Group.

Martínez, L., y Ditzel, L. (2012), *“Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia”*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Instituto Interamericano del Niño. Organización de Estados Americanos. Montevideo, Uruguay.

Mendes Resende, G. (2009): *“Multiple dimensions of regional economic growth: The Brazilian case, 1991-2000”*. European Congress of the Regional Science Association International (ERSA), Łódź, Poland.

Moore, t. (2008), *“Evaluation of victorian children centres literature review”*. Centre for Community Child Health, Department of Education and Early Childhood Development, Melbourne, Australia.

- Olfert, M. R., Partridge, M., Berdegú, J., Escobal, J., Jara, B., y Modrego, F. (2014), "Places for Place-Based Policy". *Development Policy Review*, 32(1), 5-32.
- Oyarzun, A. y otros (2008), "¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia". Servicio Nacional de Menores. Santiago. Chile
- Pacheco, f.; Sánchez, R. y Villena, M. (2013), "Eficiencia de los Gobiernos Locales y sus Determinantes. Un análisis de Fronteras Estocásticas en Datos de Panel para Municipalidades Chilenas". Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.
- Plan y visión mundial (2014), "Guía Metodológica para la Construcción de Sistemas Locales de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia". San Salvador, El Salvador.
- Rimisp (2013), "Informe Latinoamericano sobre Pobreza y desigualdad 2013. Empleo de calidad y territorio". Santiago, Chile.
- Rimisp (2013), "Informe Latinoamericano sobre Pobreza y desigualdad 2015. Género y Territorio". Santiago, Chile.
- Riveros, C. (2012), "Las redes de intervención local en la implementación del sistema intersectorial de protección social tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Estudio de caso". Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- Rogers, P. (2008). "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions". RMIT University, Melbourne, Australia Evaluation.
- Sanzi, O. (2005), "Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial Trayectorias y Aprendizajes". Serie reflexiones: Infancia y adolescencia Nro.5. UNICEF. Santiago. Chile.
- Subdere (2005), "Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal". Documento de Trabajo División de Políticas y Estudios. Ministerio del Interior, Santiago, Chile.
- Subdere (2009), "Tipología municipal: Reconociendo la heterogeneidad del país". Departamento de Estudios y Evaluación. Ministerio del Interior, Santiago, Chile.
- Subdere (2012), "Tipología comunal para la provisión de servicios municipales". Ministerio del Interior, Santiago, Chile.
- Sur profesionales (2014), "Levantamiento de experiencias locales de gestión y provisión público-privada de servicios de atención especializada a población vulnerable". Informe Final. Santiago, Chile.
- Queensland Government (2013). "A framework for integrated early childhood development". Department of Education, Training and Employment
- Vargas, E. (2010), "Achieving multisectoral integration and coordination". World conference on Early Childhood Care and Education, 27-29 September 2010. Moscu, Rusia.