

ANALISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DE LAS REDES COMUNALES CHILE CRECE CONTIGO

JUNIO DE 2009
ALCALÁ CONSULTORES ASOCIADOS LIMITADA

INDICE

1. Introducción	3
2. Objetivos del Estudio	5
3. Resultados Principales	6
A. Modulo Cuantitativo	6
B. Modulo Cualitativo	12
i. Análisis de Brechas	14
ii. Brechas entre la red comprometida y la red producida	14
iii. Análisis de la gestión de las derivaciones	17
4. Conclusiones Finales del Módulo	19
5. Propuestas de Mejoramiento	20

1. Introducción

El Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo (CHCC), está destinado a niños y niñas desde la gestación hasta que cumplen cuatro años de vida y su finalidad principal es generar y articular variados y diversos mecanismos de apoyo a niños, niñas y sus familias, que en su conjunto permitan igualar oportunidades de desarrollo.

La necesidad de contar con un Sistema que integre oportuna y pertinentemente una serie de prestaciones y servicios sociales en niños, niñas y sus familias, se sustenta en el reconocimiento de la multidimensionalidad del desarrollo infantil, que demanda múltiples apoyos e intervenciones actuando de manera simultánea y sincronizada, sobre el conjunto de dimensiones del propio niño o niña en el período crucial de su desarrollo y sobre las condiciones del entorno socio, afectivo, emocional y físico, en el que se desenvuelven y crecen.

De tal manera, el Sistema CHCC, propone una serie de servicios y prestaciones, que deberán ser puestas a disposición del proceso de desarrollo de niños y niñas, considerando el importante rol que desempeñan en éste, sus padres, la comunidad, y las propias instituciones públicas, en la provisión de oportunidades que les permitan y faciliten el despliegue máximo de sus capacidades y potencialidades.

Las principales líneas de acción comprometidas por el Sistema se son las siguientes:

1. Para todos los niños/as: un programa educativo masivo; una página web (www.crececontigo.cl); un teléfono de información y apoyo para los padres (FonoInfancia); y un conjunto de propuestas legislativas que regulan el cuidado y la protección integral de los niños y niñas.
2. Para los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud: acompañamiento, apoyo y seguimiento del proceso de desarrollo de los niños/as, desde el primer control prenatal, hasta su ingreso al sistema escolar (nivel de transición mayor o pre-kinder), a través del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial.
3. Para los niños/as que presentan una situación de vulnerabilidad, ya sea porque forman parte de los hogares del 40%¹ más vulnerable del país o porque ellos mismos o los adultos responsables de su cuidado y crianza están afectados por una situación de especial riesgo: apoyo diferenciado y garantías de protección social.

Para lograr los puntos 2 y 3, se hace necesario estructurar en el nivel comunal un dispositivo de gestión, que permita realizar un acompañamiento longitudinal a la trayectoria de los niños y niñas. Este nivel se constituye en el “eje estructurante de operación del Sistema”, en tanto representa el nivel territorial de gestión de políticas públicas, de mayor proximidad y cercanía a la vida cotidiana de niños, niñas y sus familias, y en consecuencia, se estima que se representa el espacio privilegiado para generar y estructurar el dispositivo antes señalado.

¹ Al 2011 la cobertura llegará al 60% de los hogares más vulnerables.

Para que dicho dispositivo, cumpla con articular las diversas prestaciones incluidas en el Sistema, bajo una modalidad de acompañamiento longitudinal, **se requiere de la participación de todos los actores institucionales** que por la naturaleza de sus prestaciones, se vinculan natural y estrechamente con el proceso de desarrollo y crecimiento de niños y niñas y sus familias.

Este dispositivo de gestión, denominado “Red Comunal Chile Crece Contigo”, se fue instalando de manera progresiva en el territorio. El año 2007, el Sistema comenzó a implementarse en 159 comunas del país. Durante el primer semestre del 2008, las restantes comunas se incorporaron al Sistema.

Las Redes Comunales CHCC, cuentan con la participación de actores institucionales relevantes para el desarrollo infantil, presentes en el espacio de gestión comunal. Para tales efectos se ha identificado a un conjunto de instituciones y sus representantes que dado el rol y funciones que cumplen, resultan imprescindibles para el funcionamiento de CHCC en las comunas.

Una parte de las instituciones identificadas, conformarán al interior de la Red Comunal una Red Básica, por la centralidad de sus funciones en el acompañamiento longitudinal que se hará a todos los niños y niñas ingresadas al Sistema. Esta centralidad está definida por el grado de correspondencia entre las entidades y el tipo de prestaciones establecidas en el Sistema.

Adicionalmente se promoverá que toda Red Comunal, cuente con una Red Ampliada en la medida que, bajo una modalidad de trabajo en red, identifica con mayor precisión prestaciones más específicas y acotadas a los requerimientos y demandas de cada niño o niña en particular, de sus familias y del entorno comunitario.

Se propone que sean consideradas para participar de la Red Comunal las siguientes instancias y representantes:

Para la Red Básica:

- Entidades y sus representantes, que constituyen la red de prestadores de servicios de salud a nivel comunal, como los Directores/as de los Centros de Salud, Encargados/as de Postas Rurales, Directores/as de Centros Familiares (CESFAM).
- Entidades y representantes del área de Educación Parvularia, como las Directoras de Jardines Infantiles y Salas Cuna, pertenecientes a la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y a la Fundación INTEGRA, principalmente.
- Representantes de las diversas Unidades Municipales responsables de servicios, beneficios o programas, de apoyo al desarrollo infantil y familiar, como lo son, Director/a de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Encargado/a Municipal de Infancia, Encargado/a Municipal de la Unidad de Subsidios Sociales, Encargado/a del Departamento o Unidad de Asistencia Social, Jefe/a

de la Unidad de Intervención Familiar del Programa Puente, Director/a de Salud Municipal y Encargado/a Municipal del Área de Educación Parvularia.

Para la Red Ampliada, se recomienda considerar entidades e instancias como las siguientes:

- Encargado/a de Oficina de Protección de Derechos
- Encargado/a de la Oficina Municipales de Información laboral (OMIL)
- Encargado/a Municipal de la Ficha de Protección Social.
- Encargado/a del Departamento Municipal de Vivienda.
- Encargado/a de Programas Municipales de Habitabilidad.
- Encargado/a del Programa de Apoyo a la Discapacidad.
- Jefe/a del Departamento Municipal de Organizaciones Comunitaria.

Para efectos de la Red Ampliada, cabe señalar que es atribución de la propia Red Comunal, determinar y convocar la incorporación de estas u otras entidades necesarias para garantizar el funcionamiento del Sistema en la comuna.

La **tarea principal** de las Redes Comunales es, por lo tanto, sostener el sistema a nivel comunal, articulando la entrega del conjunto de servicios y beneficios contemplados, de manera oportuna y pertinente, según las particularidades de niños y niñas que conforman la población objetivo de Chile Crece Contigo.

Para analizar el nivel de implementación y funcionamiento de las Redes Comunales Chile Crece Contigo, durante el año 2009 se llevó a cabo un estudio cuantitativo y cualitativo de éstas, encargado por el Ministerio de Planificación a la Consultora Alcalá, durante los meses de Abril y Mayo. El propósito de este estudio fue evaluar -desde el punto de vista de los “agentes de red”- la estructuración, implementación y funcionamiento de las Redes Comunales CHCC, identificando brechas entre los planes y las realizaciones de cada Red Comunal, de manera de poder formular propuestas de mejoramiento continuo que permitan revertir los puntos críticos causantes de las brechas así detectadas.

En el presente informe, se reportan los resultados más relevantes, a partir de los cuales se realizan recomendaciones para generar acciones en orden a alcanzar el óptimo funcionamiento del Sistema CHCC.

2. Objetivo del estudio

El objetivo del estudio fue levantar y sistematizar información relevante en relación a la implementación y funcionamiento de las Redes Comunales CHCC. Dicho análisis se enmarca dentro del Plan de Evaluación del Sistema CHCC, el cual busca contribuir al mejoramiento continuo del funcionamiento del Sistema.

El levantamiento de información se realizó utilizando dos metodologías, una cuantitativa y otra cualitativa. La primera se desarrolló a partir de una encuesta, que

fue elaborada por un equipo asesor externo² que trabajó en conjunto con MIDEPLAN, dirigida a todas las comunas del país, la cual fue respondida vía web por el Encargado Comunal CHCC y por participantes de distintos sectores que componen la red a nivel local. Con esto se intentó lograr que la mayor cantidad posible de actores que componen las redes comunales respondiera dicha encuesta y de esta manera obtener información general tanto de la implementación como del funcionamiento de las redes comunales. Por otra parte, el componente cualitativo, se centró en recabar información más detallada del funcionamiento de las Redes. Para ello, se desarrollaron encuentros con una muestra de comunas de las regiones de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins y Metropolitana.

Como resultado de lo anterior, se obtuvo información de la percepción de los propios participantes de las Redes Comunales CHCC, se ha obtenido un panorama de la estructuración, implementación y funcionamiento de las mismas. A continuación se describen los principales resultados de este estudio.

3. Resultados Principales

A Módulo Cuantitativo

Esta sección presenta los principales resultados del análisis cuantitativo de la gestión global de las Redes, la que permite determinar una medida más objetiva del funcionamiento de las Redes Comunales³.

Para lograr lo anterior, el plan de análisis aplicado al cuestionario se basó en el “Esquema de Gestión Global de las Redes Comunales Chile Crece Contigo”, elaborado por la Unidad de Gestión Territorial de la Secretaría Ejecutiva de Protección Social de MIDEPLAN con el objetivo de brindar orientaciones técnicas al nivel local para la instalación y funcionamiento de las redes comunales. Este esquema es utilizado por las comunas para estructurar su plan de trabajo anual. Allí se establecen los objetivos, metas y actividades que son necesarias para cumplir con de la entrega de las prestaciones establecidas en el CHCC.

El esquema de Gestión Global de las Redes Comunales CHCC, define 3 áreas o funciones:

- **Función Principal**

Se reporta si las Redes Comunales gestionan en forma sistémica la incorporación de todas las niñas y niños atendidos en el sistema público de salud, desde el primer control prenatal de sus madres. Así como también la existencia de procedimientos estandarizados y acciones capaces de garantizar las derivaciones necesarias de las niñas y niños en condición de vulnerabilidad. De la misma forma,

² Formado por Vicente Espinoza y Sandra Zepeda, Universidad de Santiago de Chile.

³ Para estimular a los municipios a responder la encuesta se tomó contacto directo con todos los/las Encargados/as Comunales del país, a través de diferentes vías (e-mail, teléfono, visita presencial, gestiones de encargados/as regionales, entre otras). La tasa de respuesta alcanzada en la aplicación de este instrumento - cercana al 50%- permite obtener estimaciones confiables.

el cumplimiento de esta función refleja la existencia de procedimientos para la entrega de prestaciones universales y/o diferenciadas.

- Funciones de Soporte

Esta función permite conocer la existencia de procedimientos destinados al apoyo del logro de los objetivos relacionados con la función principal definida por las Redes Comunes. En este sentido, se han definido al menos dos áreas principales: Gestión para la Articulación en Red y Gestión de la Información.

La Gestión para la Articulación en Red supone la presencia de mecanismos y sistemas de trabajo para coordinar y regular las prestaciones universales y diferenciadas. En otras palabras, permite conocer si las redes cuentan con dispositivos o procedimientos destinados a asegurar el flujo de información acerca de la oferta programática y ordenar su accionar para asegurar la entrega de las prestaciones.

La Gestión de la Información remite a establecer mecanismos de registro, análisis y transferencia de información entre los componentes de las redes, en torno a la trayectoria de cada niño o niña ingresados al Sistema. De esta forma, se establecen orientaciones para la toma de decisiones a escala comunal, tales como la instalación de sistemas de monitoreo y seguimiento. En este plano es relevante que las redes sean capaces de generar propuestas de acción para mejorar y facilitar la entrega de las prestaciones.

- Funciones Complementarias

Esta función ha sido definida como aquella que permite conocer la manera en que la red es capaz de gestionar las prácticas y el conocimiento creado a partir de la interacción entre sus diferentes componentes.

Lo anterior implica establecer si la red ha sido capaz de generar, identificar, sistematizar y difundir prácticas de gestión entre sus integrantes al momento de llevar adelante su trabajo.

Este tipo de prácticas apuntan a generar una base de información capaz de retroalimentar al sistema CHCC para efectos de potenciar su funcionamiento y fortalecer su gestión.

Ahora bien, para configurar un panorama acerca del cumplimiento de estas funciones por parte de las Redes Comunes CHCC, se construyeron índices que resumen y condensan las respuestas de diferentes preguntas relacionadas temáticamente. Tales índices, en todos los casos, fluctúan entre el valor 0 y 1, donde 0 representa ausencia del atributo evaluado y 1 presencia plena del mismo.

Para facilitar la interpretación del índice se propone la siguiente escala interpretativa:

VALOR DEL ÍNDICE	INTERPRETACIÓN
0 puntos	Ausencia del atributo
0,1 a 0,24 puntos	Presencia muy baja del atributo
0,25 a 0,49 puntos	Presencia media baja del atributo
0,50 a 0,74 puntos	Presencia media alta del atributo
0,75 a 0,99 puntos	Presencia alta del atributo
1 punto	Presencia plena del atributo

En promedio, los valores de los índices que resumen los resultados alcanzados a nivel de las metas de la función principal, funciones de soporte y funciones complementarias permiten dar una mirada integrada acerca del funcionamiento de las redes.

Los valores obtenidos para cada índice son los siguientes:

Función Principal	0,64
Funciones de Soporte	0,71
Funciones Complementaria	0,63

El análisis de los valores alcanzados demuestra que las Redes Comunes CHCC, en general, no cumplen plenamente con su función principal, lo que implica que persisten deficiencias en los procesos de incorporación de una fracción de niños y niñas atendidos en el Sistema Público de Salud al Sistema CHCC. Es por ello que, en primer lugar, deberían fortalecerse las acciones de asistencia técnica destinadas a estandarizar procedimientos que garanticen las derivaciones que ofrece el Sistema a los niños y niñas que lo requieran.

El puntaje obtenido se encuentra en directo diálogo con lo que se observa a nivel del cumplimiento de la función complementaria, donde también se reflejan deficiencias en las acciones de difusión y retroalimentación. Esto implica que, en la medida que no exista una reflexión sistemática sobre el quehacer y sentido de las redes, es difícil que se cumpla con la función principal encomendada por el Sistema.

Respecto de la función de soporte, el hecho que se alcance un mayor puntaje puede significar que la existencia de procedimientos para la articulación en red y gestión de la información no sean suficientes para asegurar el cumplimiento de la función principal.

En definitiva, como se ha esbozado, para revertir esta situación sería clave estimular las instancias de reflexión institucional respecto del funcionamiento de las redes, con el fin de asegurar que la gestión del conocimiento se logre en forma efectiva. Esto es convergente con lo que se expondrá más adelante en los resultados del módulo cualitativo.

Naturalmente, esta aproximación global respecto del funcionamiento de las Redes Comunes CHCC encuentra matices a medida que se efectúa un zoom territorial. Para avanzar en esta clasificación, se ha procedido a efectuar un análisis de cluster a nivel comunal, lo que permite obtener tres grupos claramente definidos, uno con resultados

favorables en todas sus funciones y otros dos con resultados intermedios y deficientes, respectivamente.

Ahora bien, hay factores determinantes que explican que ciertas comunas logren un nivel de excelencia respecto de otras. Para identificarlos, se realizó un análisis de los factores o variables que caracterizan a las comunas “más exitosas”, a fin de considerarlas al momento de diseñar estrategias de acción.

Para ello, se realizó un análisis integrado de las tres funciones, el que entrega una visión acerca de la Gestión Global de las Redes Comunales CHCC, la que puede ser entendida como la existencia de procedimientos relacionados con la coordinación, articulación, gestión de la información, gestión del conocimiento, existencia de mecanismos de trabajo, sistemas de monitoreo y seguimiento, e iniciativas de planificación entre los componentes de la red.

A continuación se describen, por tanto, factores determinantes en el éxito de una Red Comunal CHCC:

a. Disponer de más recursos materiales y humanos no garantiza necesariamente coordinaciones efectivas

Si bien debe ser una condición elemental que las redes y en particular sus encargados/as dispongan de recursos materiales que permitan coordinaciones (como acceso a Internet o teléfono), los resultados obtenidos demuestran que este factor no es determinante para asegurar el éxito en el funcionamiento de las redes. De hecho, entre quienes disponen de teléfono el 30,7% se ubica en el grupo de mejores resultados, mientras que entre quienes no cuentan con tal herramienta lo hace el 20%. Por su parte, entre quienes cuentan con Internet, el 28,5% se ubica en el grupo de mejores resultados, mientras que entre quienes no cuentan con dicho medio lo hace un sorprendente 55,6%, lo que tiende a reflejar que más allá de los medios disponibles, la calidad de las coordinaciones depende de otros factores que no son necesariamente los tecnológicos ni comunicacionales.

Lo propio ocurre con la disponibilidad de personal, pues no se observan diferencias significativas entre las comunas en que fue necesario contratar personal administrativo (el 31,1% se sitúa entre las de mejores resultados) y donde no fue necesario hacerlo (el 29,6% se sitúa entre las de mejores resultados).

b. Disponer de tiempo u horas para la coordinación hace la diferencia

Sin embargo, en aquellas circunstancias en que el/la encargado/a declara contar con horas suficientes para ejercer la coordinación, se aprecia un incremento en el éxito a nivel de la consecución de las metas entre las redes. En este caso, el 46,7% de quienes consideran que las horas que destinan son suficientes para llevar a cabo la labor de coordinación se sitúa en el grupo de comunas de avanzada, mientras que donde se declara no contar con horas suficientes tal porcentaje llega sólo al 23,5%.

c. Cuando la red en su conjunto asume un rol de articulación se alcanzan resultados óptimos

El análisis de los conglomerados demuestra que existen diferencias claras entre las comunas que reconocen la existencia de una red unida y viceversa. Esto ocurre en el 34,4% de comunas donde se logran resultados tangibles y por ende mayor éxito en el cumplimiento de metas. Lo contrario acontece sólo en el 8,7% de quienes dicen que la red no logra asumir dicho rol articulador.

d. Disponer de un Plan de Trabajo, que a su vez defina actividades y responsables, implica una mayor probabilidad de alcanzar éxito.

Asimismo, estas condiciones que parecen ser obvias estarían en la base de los casos exitosos. De hecho, para graficar esta situación, no hay comunas que no hayan logrado sus metas (o se hayan acercado competentemente a ellas) donde se carezca de un plan de trabajo que defina actividades.

Entre las comunas donde hay plan de trabajo, el 35,2% corresponde a casos de avanzada, mientras que aquello sólo se confirma en el 14,3% de las comunas donde no hay plan de trabajo.

e. Contar con sistemas de monitoreo y tener reuniones periódicas de revisión de los planes de trabajo, ayuda a alcanzar las metas

Los datos también muestran que las comunas mejor posicionadas en el cumplimiento de sus metas cuentan con un conjunto de prácticas de planificación sistemáticas y continuas en el tiempo. El 47,9% de las comunas que ha definido estrategias de seguimiento, 32,1% de las que llevan a cabo reuniones periódicas y 36,2% de las que incluyen la práctica de revisar periódicamente estados de avance y compromisos, se ubican en el grupo que logra mejores resultados.

Tales porcentajes, en las comunas que no cuentan con estas prácticas alcanzan a 14,3%, 21,7% y 9,5%, respectivamente.

f. Constituirse como parte de una red implica conocer y compartir el avance de las familias beneficiarias

Es interesante apreciar cómo entre las comunas que dicen aprovechar las reuniones de la red para socializar los resultados obtenidos por las familias, una clara mayoría (48,7%) corresponde a comunas que logra una buena evaluación de su gestión. Tales resultados son logrados por sólo el 7,8% de comunas donde no se socializa dicha información. Este tipo de acciones parece contribuir de manera efectiva al posicionamiento de objetivos comunes que ayudan a avanzar conjuntamente.

g. Las acciones de capacitación están presentes en las redes más exitosas

El 44,2% de las redes exitosas indagadas reconoce contar con acciones de capacitación destinadas a aquellos nuevos miembros que se vienen sumando al trabajo bajo esta

modalidad. Entre las comunas que no realizan estas acciones, el nivel de éxito alcanza sólo al 14,9%. Este antecedente es particularmente importante para asegurar que exista un piso mínimo de información compartida por todos los miembros de la red.

h. Plazos de acción acotados y utilización de criterios de priorización para las familias, son buenas prácticas propias de las redes exitosas.

Las redes que obtienen resultados óptimos también se caracterizan por introducir medidas tendientes a maximizar la eficiencia. Entre estas se destaca la definición de plazos (44,3% de las redes que entienden que el trabajo con una familia debe conseguir resultados en tiempos precisos se ubica en el grupo mejor posicionado en materia de gestión). Por el contrario, entre aquellas que no se guían con plazos establecidos, sólo el 10% de ubica en el grupo de redes exitosas.

Estas redes también priorizan a las familias donde focalizarán su intervención (41,3% de las que priorizan a las familias se ubican en el grupo de mejores resultados, versus el 6,5% de las que no realizan priorización alguna)

i. Contar con un registro de los niños y niñas que forman parte del Sistema y de las prestaciones que reciben, es propio de una red que logra resultados óptimos.

El 58% de las redes que declaran contar con registros acerca de las acciones que se efectúan con los niños y niñas usuarios logra un éxito medible en su gestión (esto sólo ocurre en el 9,2% de los casos en que nos se cuenta con tales registros). En definitiva, se trata de contar con sistemas de información que permitan a los encargados/as efectuar un seguimiento permanente de sus acciones.

Este antecedente se ve validado al momento de las derivaciones, pues en el 58,7% de los casos en que se efectuó un registro se observa éxito en la gestión de la red (versus un 12,9% donde no se realiza tal registro).

j. Las redes exitosas proyectan su accionar en el tiempo

Un ejemplo de lo anterior radica en que se observa una tendencia al contar con mecanismos capaces de dar continuidad a los proyectos puestos en marcha en la comuna, que han sido beneficiadas por fondos asignados por concepto de apoyo al desarrollo infantil. De las comunas que siguen tales mecanismos, el 37,7% se sitúa en el grupo de mejores resultados, mientras que entre aquellas donde no se establecen, sólo el 12,2% logra resultados de excelencia.

k. Entre los fondos disponibles se ha privilegiado el de Fortalecimiento de la Gestión Municipal

En concordancia con algunos de los tópicos levantados en la indagación cualitativa, tal como se apreciará más adelante, es clave tener una orientación que privilegie una mejora en la estructura en la que las redes se desempeñan. Es por ello que el 31,8% de las redes que declara haber empleado dichos fondos, se acerca más a las metas

trazadas. Como contraparte, cabe agregar que no existen municipios no exitosos que hayan utilizado estos recursos.

l. El éxito en el logro de las metas de las redes supone una gestión participativa

Lo anterior significa generar espacios donde la planificación participativa adquiera preponderancia, pues en el 58,3% de las comunas donde todos los miembros de la red fueron parte de las acciones de planificación, se logran las metas propuestas, mientras que en aquellas donde los miembros de la red no participaron, sólo el 12,5% se acerca a resultados óptimos. Asimismo, en la mayor parte de los casos donde todos los miembros participan de las reuniones periódicas, se logra mayor tasa de éxito.

m. La participación se extiende hacia la comunidad

Es interesante constatar cómo las redes que logran un mayor nivel de éxito declaran efectuar acciones de difusión y sensibilización hacia la comunidad. El 60% de las comunas donde se realizan tales acciones son clasificadas en el grupo más efectivo respecto del logro de las metas trazadas. Esto sólo acontece en el 7,1% de las comunas donde no se realizan acciones de difusión.

n. Comunicación efectiva intra-red es sinónimo de éxito en las derivaciones

Cabe hacer notar que cuando las derivaciones son siempre comunicadas al encargado comunal, se logra un mejor posicionamiento en los resultados de gestión alcanzados (79,2%). En el 75% de los casos exitosos, se informa al encargado comunal CHCC de la detección de casos que deben ser derivados.

o. Si bien no es absoluto, se aprecia una tendencia creciente de apoyo desde el nivel regional y nacional

En aquellas comunas donde se reconoce un mayor nivel de apoyo desde el nivel regional, se logra un nivel de éxito mayor en comparación a aquellos casos donde tal soporte es sólo esporádico (de los casos que dicen sentirse siempre apoyados 37,3% corresponde al grupo de mayor éxito, versus 7,1% que señala sentir tal apoyo “a veces”).

Es interesante hacer notar que es mayor la sensación de que existe apoyo a nivel nacional, pues en los casos que aquí se analizan, el 50,9% reconocer sentir siempre un alto apoyo desde el nivel central. Entre comunas que señalan sentir “nunca” tal apoyo, no se constata la presencia de éxito en materia de gestión.

B Módulo Cualitativo

Los objetivos planteados para el análisis de la información cualitativa se orientaron principalmente a dar cuenta del conocimiento, importancia asignada y compromiso de

cada institución con la Red Comunal de la cual forma parte y cómo se realizan las derivaciones al interior de las mismas.

Dado que el Sistema CHCC busca entregar prestaciones integrales para el adecuado desarrollo de los niños y niñas, su implementación y funcionamiento no sólo depende de atenciones de un área específica. De esta manera, un aspecto crítico de la operación del Sistema está dado por la gestión de las derivaciones al interior de la Red Comunal. Es por ello que, conocer desde el punto de vista cualitativo y a partir de las prácticas y experiencias cotidianas, el grado y mecanismos de coordinación de las instituciones que integran la Red para la entrega oportuna y pertinente de prestaciones, se configura como un eje central del presente módulo.

Para recabar la información que permitió el análisis cualitativo de la implementación y funcionamiento de la Redes ChCC, se realizaron talleres de trabajo en las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, de Valparaíso y Metropolitana. Las actividades desarrolladas se dividieron en tres etapas:

Eta de sensibilización; que contempló el envío a las comunas seleccionadas (encargados comunales y participantes de la red) de una ficha de análisis para la discusión, con preguntas orientadoras acerca de su labor, con el objetivo de que reflexionaran respecto al quehacer y problemáticas que enfrentan en sus labores cotidianas las Redes Comunales CHCC.

En una segunda etapa, se realizó un monitoreo en las comunas para conocer el estado de avance del trabajo de reflexión encomendado, solicitándoles que describieran el resultado del análisis de acuerdo a un formato previamente acordado por las partes.

Finalmente, se realizaron encuentros comunales donde los/as encargados/as y participantes de las redes realizaron la evaluación de su labor en las redes sobre la base de un conjunto de metodologías participativas.

La información sistematizada y analizada en el módulo cualitativo se presenta en cuatro ítems:

- a. Hitos que caracterizan el funcionamiento de las redes
- b. Análisis de brechas
- c. Gestión de las derivaciones
- d. Análisis FODA.

A continuación se presentarán los principales resultados de los puntos b) y c), esto es análisis de brechas y la gestión de las derivaciones al interior de las redes comunales. Lo anterior, debido a la importancia que revisten ambos puntos para la gestión global de las redes.

En el caso del análisis de brechas es posible visualizar la distancia entre la red comprometida y la red producida (aspecto que se relaciona con los resultados del modulo cuantitativo). Para el caso de la gestión de las derivaciones, su importancia

radica en que es el principal mecanismo que permite evidenciar si una red funciona de manera apropiada, al menos en un primer diagnóstico, para que pueda cumplir con los objetivos planteados por el Sistema; esto es, entregar prestaciones oportunas, pertinentes e integrales a los niños, niñas y su familia, para su estimulación y desarrollo.

i. Análisis de Brechas

El análisis de la información obtenida en esta etapa del estudio, buscó determinar la existencia de brechas entre la Red Comunal comprometida en la planificación, y la Red Comunal real o producida en los territorios.

Para ello fue necesario obtener una imagen de la red comprometida para todos los focos de evaluación dados por los objetivos específicos del estudio, que apuntaron a conocer, entre otros aspectos, el compromiso, fortalezas, debilidades, grado de coordinación y percepción de los encargados y participantes de las Redes Comunales de la implementación y funcionamiento del ChCC. La Red comprometida fue construida a partir de la documentación oficial del Sistema y los planes de trabajo comunales.

Posteriormente se construyó una imagen de la red producida, para los mismos focos y otros emergentes que hayan sido develados por las fuentes primarias de información. Estas últimas corresponden a la realización de jornadas de reflexión y debate acerca del nivel de implementación y funcionamiento de las redes del programa CHCC, lo que permitió conocer en detalle las fortalezas y debilidades de las redes y construir la red producida en las comunas.

Luego se realizó el ejercicio de comparación *vis a vis* de lo comprometido o planificado, con lo producido. Esta comparación se efectuó a nivel global y permitió identificar brechas específicas o puntos críticos que el Sistema debe resolver.

Las brechas específicas y los puntos críticos detectados permitieron formular propuestas de planes de mejoramiento de las Redes Comunales CHCC, por comuna y para eventos típicos no específicos o eventualmente emergentes, esto es la identificación oportuna de riesgos que pudiese enfrentar la red que deberían ser tomados en cuenta en la gestión y toma de decisiones. El resultado de este análisis se desarrolla en los siguientes puntos.

ii. Brechas entre la red comprometida y la red producida

Se observa que uno de los principales hechos constatados a través de esta evaluación es que, desde el punto de vista de la planificación, gran parte del funcionamiento de las redes se encuentra resuelto. Sin embargo, en la práctica existen dificultades para plasmar tales planificaciones en hechos concretos, a raíz de problemas principalmente estructurales que tienen asidero en la forma en que históricamente los municipios han

enfrentado su funcionamiento. En este sentido, se debe reconocer que en las redes predominan los esfuerzos para materializar los compromisos y actividades contempladas en los planes de trabajo, sin embargo, éstos en ocasiones no son suficientes para lograr a plenitud los resultados esperados en sus planificaciones.

A continuación se describen algunos elementos característicos de las redes comprometidas que han sido tomados del análisis de los planes de acción, y se analiza la existencia de brechas con las redes efectivamente producidas.

RED COMPROMETIDA	RED PRODUCIDA
La red es una entidad consolidada y con capacidad operativa.	En la práctica es posible observar que no todas las redes se encuentran consolidadas en su funcionamiento, pues en algunos casos se adolece de las capacidades instaladas suficientes, como por ejemplo falta de recursos materiales y personal con competencias y destrezas que permitan un desempeño óptimo para aportar de mejor manera al funcionamiento de las Redes Comunes. En otros casos no existen los apoyos institucionales necesarios para que así sea. Sin embargo, se debe reconocer que han ido creciendo o mejorando en lo que a capacidad operativa y efectividad se refiere.
La red cuenta con procedimientos de registro establecidos.	En este plano, y a partir de los resultados observados, se puede concluir que prevalece un nivel de cumplimiento medio al respecto, puesto que en la realidad los procedimientos existen, pero no se encuentran suficientemente formalizados como para asegurar que las acciones se desarrollarán sistemáticamente en el tiempo.
La red entrega prestaciones diferenciadas en forma plena.	En estricto rigor no siempre se cumple con este objetivo. Esto se explica por el hecho que las redes no siempre están operativas en un 100%, y por lo tanto la capacidad de asegurar la entrega de prestaciones diferenciadas queda supeditada a la disposición de la red básica de articularse en torno a la lógica del CHCC. Esto último parece ser uno de los aspectos más sensibles del funcionamiento de las redes puesto que, de acuerdo a los participantes en los talleres, es frecuente que prestaciones no sean entregadas o que sean diferidas en el tiempo. Lo anterior se explicaría en mayor medida por las dificultades operacionales que enfrentan algunos municipios que limitan la opción de que los diferentes agentes llamados a articularse lo hagan de manera efectiva. Entre tales dificultades se destaca la sobrecarga de trabajo que afecta a algunos profesionales que deben encargarse de que

	las gestantes ingresen oportunamente al Sistema.
La red gestiona acciones de capacitación para el personal que la compone	Es interesante apreciar cómo en las planificaciones comunales revisadas ha sido común declarar que se gestionarán acciones de capacitación en diversas direcciones, siendo las más frecuentes aquellas referidas a temas relacionados con el desarrollo infantil temprano u otros relacionados con las dimensiones más operativas del funcionamiento en red. No obstante, tanto en la encuesta como en los talleres se advirtió que la capacitación continúa siendo una sentida necesidad que en la actualidad no se encuentra plenamente satisfecha.
La red dispone de recursos para facilitar el encuentro de los agentes que la componen y su funcionamiento.	Para avanzar significativamente en la instalación de una modalidad de gestión de las Redes Comunales ChCC, se ha dispuesto que cuenten con apoyo y asistencia técnica para diseñar, ejecutar y evaluar sus Planes de Trabajo. Para ello el Sistema cuenta con el Fondo de Fortalecimiento de la Gestión Comunal en Primera Infancia, y el Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil. Respecto al Fondo de Fortalecimiento de la Gestión Comunal se observa que ha sido asignado de manera satisfactoria ya que dichos recursos presupuestarios están orientados esencialmente a facilitar el inicio del funcionamiento y la consolidación de la gestión de las Redes Comunales. En relación al Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil, instrumento que permite la generación de diversas modalidades de apoyo al desarrollo integral en la primera infancia, para atender a niños y niñas que se encuentran en riesgo de rezago, con evidencias de rezago, déficit o retraso en su desarrollo y que su modo de operación estipula que es la Red Comunal CHCC, quién a través de los municipios postula proyectos que pueden contener una o más modalidades de atención para los niños y niñas de ese territorio, se observa que dicha modalidad cuenta con una serie de debilidades según los agentes de las redes, a saber: los plazos de presentación son extremadamente ajustados, no hay garantías de adjudicarse los proyectos, las exigencias (que para el nivel central pueden resultar obvias) revisten gran dificultad para los encargados/as de redes, quienes no siempre disponen de competencias para

	elaborar un proyecto en forma adecuada.
La red opera de manera multidisciplinaria.	Esta dimensión del funcionamiento de las redes parece ser la mejor resuelta. De hecho, ha sido permanentemente destacada como uno de los principales aportes a nivel de diseño del CHCC. Sin embargo, una cosa diferente es que este ideal logre traducirse en realidad pues, como se ha dicho en puntos anteriores, no siempre existe una lógica de “operar en red” instalada entre los actores del Sistema.
La red gestiona el conocimiento.	Uno de los aspectos que es fuertemente recogido por parte de las planificaciones efectuadas se relaciona con la capacidad de las redes de contar con información acerca de sus usuarias/os, que sirva de base para definir cursos de acción. Estas intenciones no logran concretarse en la generalidad de los casos, ya que por un lado, las redes se encuentran permanentemente exigidas, de manera que, como se ha anteriormente, generalmente deben resolver el “día a día”. Por otra parte, la carencia de competencias y capacitaciones, impide que existan habilidades suficientes como para resolver este aspecto de la mejor manera.
La red cuenta con recurso humano suficiente.	Parte de las acciones comprometidas pasan por la disponibilidad de recursos humanos de cumplir con algunas tareas consideradas necesarias e indispensables. Sin embargo, no todas las redes se encuentran en condiciones de gestionar tales recursos, de manera que siguen estando sobre-exigidas. Así, en este plano también se advierte una brecha de importancia entre la red comprometida y la producida.

iii. **Análisis de la gestión de las derivaciones**

Un elemento clave en la implementación y operación de las Redes Comunes Chile Crece Contigo, guarda relación con el proceso de derivaciones. Esto se explica porque el Sistema contempla el seguimiento y acompañamiento de los niños/as desde el primer control de embarazo hasta los 4 años, donde la coordinación efectiva para una derivación adecuada es vital.

Los antecedentes recogidos a partir del análisis cualitativo de las Redes Comunes Chile Crece Contigo entregan algunas orientaciones que sería de interés considerar con

miras a avanzar en derivaciones óptimas y de calidad. Entre los puntos que debiesen tenerse en cuenta se destacan los siguientes⁴:

- a. Las redes tienen una forma de funcionamiento donde las coordinaciones son claves. Que en ocasiones tales coordinaciones no ocurran se explicaría preferentemente por la ausencia de una cultura de red o de prácticas enteramente colaborativas.

“Cuando logramos comunicarnos y avanzamos de la mano, como que trabajamos de mejor manera”

- b. Para que la coordinación de redes sea adecuada es necesario asegurar que se comuniquen los mensajes relevantes (procesos, prácticas) al interior de la red.

“No puede ser que a veces no se nos informe de lo que está pasando en la comuna o lo que se está haciendo en otros lados”

- c. Existencia de indicadores de desempeño o metas que la red establezca respecto a la atención de los/las niños/as, la derivación y la entrega de beneficios (siempre y cuando corresponda).

“A veces siento que hago todo sola, y por lo tanto todo lo que haga la red depende de lo que yo haga o deje de hacer... Como que nadie se preocupa de lo que hacen los demás que dicen ser parte de la red...”

- d. La estructura de las redes varía de acuerdo a los grados de conciencia acerca de lo que implica trabajar en red. Mientras más conciencia haya de su estructura, mayor será la calidad de su funcionamiento.

“Nos sirve mucho participar de actividades que nos recuerdan que somos una red...”

- e. Las competencias y el nivel de preparación de los/as encargados/as comunales son relevantes, pero lo es más que sepan cómo coordinar una red.

“Acá hay que saber relacionarse con las personas. Eso es lo más importante.”

- f. Respecto del Sistema de Información. Existe disposición para emplear tales herramientas, pero para ello es clave avanzar en la estandarización y libre acceso a ellas de parte de todos los agentes involucrados a nivel comunal.

“En rigor tenemos computador, pero se cae a cada rato y la conexión a Internet es demasiado lenta”

⁴ En cada punto señalado se incorporan citas textuales de los/las encargados/as y participantes de las Redes Chile Crece Contigo en relación al tema discutido.

En suma, se debe reconocer que las redes enfrentan dificultades que les impiden constituirse como tales. Por ejemplo, no todas se reúnen con periodicidad por lo que no todos los desarrollos, proyectos, ideas o proposiciones son compartidos por cada uno de los integrantes.

Además se señala que no hay retroalimentación permanente, tanto entre las instancias que componen la red comunal o desde otras instancias externas, como son la regional y el nivel central. En otras palabras, una de las dificultades que constatan los agentes de las redes es que la comunicación efectiva acerca del quehacer y la gestión de las redes es escasa, por lo que no siempre hay conocimiento acabado acerca de las acciones efectuadas y las necesidades que afectan a las redes en general.

Este problema resulta ser determinante, puesto que se producen vacíos de información que impiden que los/as agentes responsables sean capaces de contar con un panorama global, que les permita visualizar en forma íntegra el modo en que el Sistema se desenvuelve.

En resumen los principales hallazgos de la medición cualitativa son los siguientes:

- Existe una explícita valoración del Sistema de Protección Integral a la Infancia CHCC; sin embargo, prevalece la percepción de que se adolece de suficiente respaldo institucional como para cumplir con las responsabilidades asociadas de manera competente.
- No existe una lógica de trabajo en red instalada en los equipos municipales. Ello constituye el principal obstáculo para que las acciones se implementen con estándares de calidad elevados.
- Hay una disposición favorable para colaborar, la que se activa en la medida que existan instancias de sensibilización potentes, que a juicio de los/as participantes de las redes no se han presentado.
- Se espera que se desarrollen instancias de retroalimentación destinadas a conocer el resultado de este estudio. Aquello sería una contribución valiosa en el marco de los procesos de gestión de conocimiento de las Redes Comunales CHCC.

4. Conclusiones Finales del Módulo

Las conclusiones y recomendaciones que emergen como resultado del análisis integrado de la información analizada son las siguientes.

- i. El principal problema de las redes CHCC que les impide operar como tales, es el escaso conocimiento respecto a la operación bajo la lógica de red, que implica necesariamente la coordinación intersectorial para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Chile Crece Contigo, esto es entregar prestaciones integrales a los niños y niñas desde gestación hasta los cuatro años de edad. De esta manera se constata que las redes en ocasiones no saben trabajar como

tales, lo que implica que los agentes a cargo de su funcionamiento no disponen del conocimiento, experiencia y equipamiento material e instrumental que les permita maximizar las coordinaciones y articular a un conjunto de agentes diversos.

- ii. De lo anterior es posible afirmar que el problema principal no sería la falta de recursos sino el escaso manejo y experiencia para operar bajo la lógica de red que implica necesariamente una coordinación efectiva para la entrega integral de prestaciones. Sin embargo, la precariedad material en que se encuentran muchas de las redes que son parte del Sistema CHCC debe ser considerada como un elemento que necesariamente debe ser resuelto en el mediano plazo, más allá de que este factor no sea aquel que determina en mayor medida el logro de los objetivos trazados.
- iii. Existe coincidencia en que los factores que determinan que una red sea capaz de operar con éxito pasan -al menos- por:
 - Liderazgo reconocido.
 - Funcionamiento que incorpore acciones tangibles que permitan a las redes sentirse tales. Esto es reuniones permanentes con seguimiento de compromisos y entrega de información permanente a todos los miembros acerca del estado de las usuarias/os.
 - Espacios de planificación participativa, donde todos los miembros sientan que son parte de un objetivo compartido.
 - Instancias de diálogo con el nivel central y regional.
 - Sistematización continua de los progresos y errores.
 - Disposición al trabajo colaborativo y a aprender de manera permanente.
- iv. Es válido reiterar que a partir de los hallazgos del módulo cualitativo y cuantitativo, un número importante de redes buscan otro modelo de relación con el nivel central, marcado por una vinculación más fluida que retroalimente su gestión. En este sentido, es necesario que los resultados de esta indagación sean devueltos a las comunas para completar el círculo que este estudio ha buscado trazar.
- v. Finalmente, cabe tener presente que las redes se encuentran en un estado de maduración e instalación en muchos casos, por lo que es natural que exista una disposición algo reticente a ser parte de esta lógica de trabajo. Esto debiese ir modificándose en la medida que se establezcan acciones complementarias destinadas a fortalecer el sentido de red de las comunas.

5. Propuestas de mejoramiento

- i. Se estima necesario diseñar un componente de capacitación destinado, en primera instancia, a los/as Encargados/as Comunes, seguido de los/as

miembros de las redes y de los/as Encargados/as Regionales, donde se explique cómo trabajar en red. Esto implica atacar derechamente todas las determinantes que de acuerdo a este estudio influyen significativamente en el éxito de las redes, a saber:

- Liderazgo y coordinación efectiva
 - Planificación participativa
 - Fortalecimiento de vínculos y grupos de trabajo
 - Autocuidado y manejo de stress
 - Formulación de proyectos
- ii. Para que lo anterior tenga un impacto mayor sería recomendable evaluar las capacidades instaladas en los municipios. Si bien sería ideal que los agentes que asumen las coordinaciones comunales respondan a un perfil de cargo específico que incluya formación teórica y experiencia práctica en temas como los anteriormente planteados, sería mucho mejor institucionalizar instancias de inducción a escala nacional o regional, que aseguren que todos quienes asuman la coordinación de una red disponen al menos de un piso mínimo (y compartido) de conocimientos.
- iii. En esta misma dirección, ha quedado demostrado que entre quienes conocen la lógica de la intervención desde sus fundamentos conceptuales, muestran un mayor grado de compromiso. Esta oportunidad debe ser aprovechada a través de la generación de instancias, como seminarios, que resalten los aspectos teóricos de la intervención, como también de la lógica que subyace al trabajo en red. La participación en esta clase de eventos constituye un elemento bien valorado por parte de los agentes que conforman las redes.
- iv. Con el propósito de evitar la continua rotación de encargados comunales (lo que, como se ha expresado, afecta el funcionamiento de la red, mermando confianzas y la calidad de los procesos), correspondería efectuar una ofensiva comunicacional focalizada (no necesariamente masiva) en las autoridades comunales para asegurar que tengan conocimiento de las implicancias del CHCC y de los créditos que trae a la comuna. En este marco, debiese avanzarse en establecer las bases para que las comunas cuenten con encargados/as con una situación laboral estable y remunerada de acuerdo al mercado. Asimismo, debiese visualizarse la opción (como lo han hecho algunas comunas) de apoyar la creación (o reconversión) de unidades que asuman el desafío de la Protección Social en los territorios.
- v. Los fondos de apoyo existentes deben continuar en el camino de apoyar instancias de encuentro y diálogo de los agentes de las redes, pues de este modo es posible asegurar que habrá mayores posibilidades de coordinaciones efectivas y periódicas. Los fondos también debiese propender a que desde cada comuna se realicen acciones de promoción por parte de las redes.

- vi. En esta misma dirección, puede ser de utilidad crear una plataforma en intranet que vaya más allá del solo registro de gestantes. La idea sería avanzar en una plataforma que permita una mayor interacción donde, además de permitirse el seguimiento de derivaciones, se pueda generar un espacio de conocimiento compartido, ya sea creando un banco de buenas prácticas u otros espacios similares que favorezcan la retroalimentación desde todos los puntos del país y todos los sectores involucrados.
- vii. Por otra parte, con el objeto de avanzar en la definición de cursos de acción que establezcan definiciones más precisas respecto del modo de asegurar que el Sistema CHCC logre instalarse en forma óptima en cada comuna, convendría evaluar la posibilidad de realizar estudios para: a) dimensionar los recursos humanos y materiales realmente disponibles en cada red comunal y así establecer las brechas que deben ser cubiertas; y b) con base en la información disponible, avanzar en el diseño del perfil del profesional que ha de cumplir quien ocupe el cargo de encargado comunal.

Finalmente, es clave aprovechar que en este momento existe una predisposición favorable en la ciudadanía y las autoridades de los diferentes niveles, hacia la protección social. Por ello, debe aprovecharse el momento actual con prontitud, pues tal como se ha dicho, están dadas las condiciones para su consolidación