



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada. Toluca, Estado de México. 7223898476*

RFC: ATI120618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

**ISSN: 2007 – 7890.**

**Año: IV. Número: 1. Artículo no.37. Período: Junio - Septiembre, 2016.**

**TÍTULO:** Política de infancia en Chile: desafíos en un contexto de revalorización de lo local.

**AUTORES:**

1. Dr. Marcel Thezá Manríquez.
2. Dra. Nuria Cunill-Grau.
3. Máster. Margarita Fernández Araya.

**RESUMEN:** El presente artículo tiene como objetivo fundamental develar tanto las potencialidades como las limitaciones que la política integral de infancia de Chile ha experimentado en el ámbito local. Dicha política -que busca abordar la protección de la primera infancia como un fenómeno complejo y multidimensional- propone, desde la perspectiva de sus fundamentos, un trabajo en red en el conjunto de las comunas del país, asociando diversos actores y diversas instituciones. La metodología de la investigación tuvo un carácter mixto (documental-cuanti-cualitativo) y se desarrolló en tres años, abarcando sucesivamente los tres niveles de ejecución de la política: el nacional, el regional y el local. Los principales hallazgos expuestos corresponden a los resultados específicos de la investigación en el nivel local.

**PALABRAS CLAVES:** política gubernamental, política social, primera infancia.

**TITLE:** Early Childhood Policy in Chile: challenges in the context of revaluation of the local sphere.

**AUTHORS:**

1. Dr. Marcel Thezá Manríquez.
2. Dra. Nuria Cunill-Grau.
3. Máster. Margarita Fernández Araya.

**ABSTRACT:** The main purpose of this article is to reveal both potentials and limitations of the early childhood policy in Chile at the local sphere. Approaching early childhood as a complex and multidimensional issue, this policy proposes, arising from its foundations, working in networks in all the country's municipalities, combining a diversity of actors and institutions. A mixed methods quantitative-qualitative approach was used and applied over three years, successively covering three levels of the policy execution: national, regional and local. The main findings at the local level are described in this paper.

**KEY WORDS:** government policy, social policy, early childhood.

**INTRODUCCIÓN.**

En el año 2002 fue creado en Chile el denominado Sistema de Protección Chile Solidario, sistema que apuntaba a entregar un apoyo integral a las personas y familias de extrema pobreza. A fines del año 2009, a través de la Ley 20.379, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)<sup>1</sup> asumió la tarea de crear, coordinar, difundir y promover en todo el país el Sistema Intersectorial de Protección Social, el que, además de dar continuidad a Chile Solidario (que se convierte en un subsistema), crea el Subsistema de Protección Integral a la Infancia,

---

<sup>1</sup> Hoy llamado Ministerio de Desarrollo Social (Ley 20.530 de 2011). <http://bcn.cl/1mcnz>

Chile Crece Contigo,(ChCC, en adelante) para la población infantil de 0 a 4 años, el que ya estaba operando como un programa desde el año 2006.

El subsistema de Protección Integral de la Infancia fue definido como “un modelo de gestión”, en el que las diversas acciones y prestaciones sociales requieren ser ejecutadas y coordinadas “intersectorialmente” por distintos organismos del Estado, a la par que focalizadas en un mismo grupo de personas y/o familias en situación de vulnerabilidad (Art.1, Ley 20.379). Su objetivo *“es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente”* (Art. 9).

Desde la perspectiva de la “estrategia” de acción, este tipo de política pública implicó profundizar en cambios significativos que comenzaron a implantarse en Chile una vez restaurada la democracia en el año 1990. Un cambio fundamental pretendido fue pasar de un Estado subsidiario centrado en la implementación de políticas y programas sociales basados en el subsidio a la demanda, a un enfoque de derechos y protección progresiva que amplía la cobertura desde los más pobres hacia los vulnerables, buscando hacer más eficiente el gasto social (v.g., AUGE, Chile Solidario, Reforma Previsional, Chile Crece Contigo, Seguro de Desempleo, Obligatoriedad 12 años escolaridad, etc.), y promoviendo a la par, la integralidad de la provisión de bienes y servicios sociales<sup>2</sup>.

El subsistema ChCC sería concebido como una “oportunidad para abordar integralmente el desarrollo infantil”, reconociendo su carácter “multidimensional”<sup>3</sup>. Al respecto, concretamente se señala que: “La multidimensionalidad en el desarrollo significa que cada niño o niña necesita contar con condiciones básicas de salud, vivienda, alimentación, soporte emocional, cuidado,

---

<sup>2</sup> **Martin, 2011: 4.**

<sup>3</sup> **Ministerio de Salud, 2010: 21.**

educación, relaciones sociales, seguridad, por mencionar las más importantes, para desplegar todo su potencial como persona. Cada una de estas dimensiones debe estar presente a tiempo (oportunamente) y al mismo tiempo (complementarse). Chile Crece Contigo, de esta forma, apuntó a la intervención conjunta en cada una de estas dimensiones. De este modo, se trata de apoyar al niño o niña en su proceso de desarrollo, no sólo trabajando directamente con él o ella, sino también abordando los determinantes sociales que influyen en su desarrollo integral. Esto requiere un esfuerzo de todos los actores responsables de la implementación de los servicios dirigidos a primera infancia, pero también de aquellos gestores de programas, iniciativas, o proyectos que puedan incidir de uno u otro modo en el bienestar comunitario, familiar y de la infancia”<sup>4</sup>.

En este marco, habiéndose planteado, como propósito explícito, un abordaje integral de la protección de la primera infancia, el diseño del subsistema Chile Crece Contigo (ChCC) adopta la intersectorialidad como su modelo de gestión y radica su ejecución básicamente en el ámbito local; lo anterior, bajo el liderazgo de las municipalidades. De esta forma “lo local” aparece como el espacio donde debe producirse la articulación efectiva del ChCC.

Con ello, quedan planteados dos de los asuntos más importantes en el debate actual. Primero, que la integralidad requiere una intersectorialidad de “alta intensidad”, traducida en un trabajo conjunto de los diferentes sectores tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de la política, a fin de atender a las múltiples causas que afectan el desarrollo infantil<sup>5</sup>, más aún si se trata de enfrentar un alto riesgo de las niñas y niños<sup>6</sup>. Segundo, que una intersectorialidad de alta intensidad, o sea un alto grado de colaboración de parte de todos los actores que pueden proteger a las niñas y niños, es factible de conseguirse más en el ámbito local que en otros ámbitos.

---

<sup>4</sup> **Ibídem: 21, 22.**

<sup>5</sup> **Cunill-Grau, 2014b.**

<sup>6</sup> **Winkworth y White, 2011.**

Considerando, por lo tanto, que es en el espacio local donde se dirime la eficacia de la protección integral a la infancia en Chile, este trabajo<sup>7</sup> da cuenta de algunos de los desafíos que enfrenta. Con ello aspiramos a aportar a una discusión que aún es clave tanto en el ChCC como en los sistemas creados más recientemente - ej. De Cero a Siempre, de Colombia<sup>8</sup> - y que alude a cómo revalorizar el ámbito local en el marco de enfoques integrales, centrados en derechos, de la protección social de los niños y niñas.

Los hallazgos que se exponen son fruto de un estudio de tres años sobre el ChCC. En el primer año se usaron fuentes secundarias y primarias trianguladas con 20 entrevistas en profundidad a expertos y funcionarios públicos, que en el nivel nacional, participaron en el diseño original del sistema. En el segundo año se trabajó con una muestra intencionada de seis regiones (Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, BioBío, Araucanía y Región Metropolitana), y se aplicó una encuesta a 117 autoridades a nivel regional, abarcando a todos los sectores gubernamentales involucrados en la ejecución del ChCC. En el tercer año se aplicó una entrevista semiestructurada a 56 participantes de las redes comunales de las comunas de Angol, Valparaíso, La Pintana, Chillán, Ovalle, Quillota, Victoria, Paine, Montepatria y Santa Juana, integrantes de las regiones en estudio. Las comunas fueron seleccionadas a partir de una muestra intencionada que contempló los criterios siguientes: i) tipo de comuna (urbana, mixta, rural), ii) magnitud (tamaño en población), y iii) dependencia del Fondo Común Municipal (Sistema de financiamiento nacional de las comunas al que éstas acceden de manera diferenciada). Las principales conclusiones que acá se exponen derivan de esta última fase del estudio.

---

<sup>7</sup> Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto de investigación “La intersectorialidad y sus modelos en las políticas sociales. El caso del sistema intersectorial de protección social en Chile” (marzo 2012-marzo 2015), financiado por el Fondo de Ciencia y Tecnología del Gobierno de Chile (FONDECYT, N° 1120893).

<sup>8</sup> Colombia, 2013.

## **DESARROLLO.**

### **Los antecedentes de la política pública de infancia.**

Chile posee una dilatada historia de intentos de formulación de política social que incumben a la primera infancia; por ejemplo, en el año 1954 se pone en funcionamiento el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), el que entrega leche a las madres que se atiendan en los consultorios, y en 1958 es el turno del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) que entrega hasta tres colaciones sujetas a la asistencia escolar de los niños y niñas de escasos recursos.

Un quiebre significativo se produce durante el período de la dictadura militar, época en que se transformó la lógica de las políticas sociales, implementando un modelo neoliberal fundado en el traspaso de la gestión de los servicios y la ejecución de programas a entes subnacionales o del sector privado y la incorporación de mecanismos de mercado e incentivos económicos en el funcionamiento de los servicios. En este marco, la prioridad de la política social empieza a recaer en acciones compensatorias o asistenciales<sup>9</sup>; sin embargo, por el Decreto de Ley N 2.465 del 10 de enero de 1979 se crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Un decreto supremo del 5 de diciembre de 1979 fijó la planta y el SENAME entró en funciones el 1 de enero de 1980<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Raczynski, 2008; Arenas y Benavides, 2003.

<sup>10</sup> Decreto Ley 2465 que crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica. <http://bcn.cl/1moh5>. Posteriormente la Ley 20.032 del 2005 formalizará el régimen de subvenciones y la forma de relación que esta institución tendrá con sus instituciones colaboradoras. <http://bcn.cl/1m4rk>. Actualmente, el SENAME es un organismo gubernamental centralizado, colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia. Se encarga de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, además de regular y controlar la adopción en Chile. En los últimos años se ha iniciado una discusión técnico-política sobre cuál debiese ser el mejor modelo de funcionamiento para el SENAME. Algunas de estas ideas plantean la necesidad de dividir las funciones de prevención de aquellas de rehabilitación, radicando las primeras en el Ministerio de Desarrollo Social y las segundas en el Ministerio de Justicia; sin embargo, aún no hay acuerdo sobre este tema.

El período posterior al proceso de recuperación democrática, desde la perspectiva de la política social, implicó un esfuerzo destinado a aumentar el gasto social y a mejorar su focalización a través de la implementación de nuevos programas<sup>11</sup>.

En el 2001, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, se constituyó un grupo técnico que elaboró las bases de una institucionalidad pública para las políticas sociales. Se reconoce como el principal desafío de la acción social para enfrentar las brechas de desigualdad, de vulnerabilidad, y de persistencia de la indigencia, y por ello se argumenta como necesario el estimular un enfoque multisectorial, territorial e integral que atienda a la pertinencia de diversos servicios<sup>12</sup>. En esta experiencia encontramos el inicio de la discusión político-técnica que derivará en la creación del Sistema de Protección Chile Solidario (2002) focalizado en las familias de extrema pobreza, y luego, bajo la primera administración Bachelet, en el Sistema Intersectorial de Protección Social, sistema que se formaliza el año 2009 a través de la Ley N° 20379 al incorporar al subsistema Chile Solidario y el subsistema Chile Crece Contigo (ChCC)<sup>13</sup>.

En la gestación del modelo de gestión del ChCC, previo a su institucionalización con la Ley de 2009, participan algunas instancias intersectoriales asociadas a su vez a determinados hitos<sup>14</sup>:

El año 2001, el Presidente Ricardo Lagos da a conocer la Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010. Este Plan estableció una instancia para el seguimiento de la Política Nacional, la cual se oficializó con la constitución del *Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia*, que debía informar anualmente al Presidente de

---

<sup>11</sup> Hardy, 1997; Molina, 2003.

<sup>12</sup> Molina, 2003.

<sup>13</sup> Ley 20379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza, el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo”, publicada en el Diario Oficial el 12-09-2009. <http://bcn.cl/1ptu7>

<sup>14</sup> Según se deriva básicamente de la Memoria Chile Crece Contigo. Ministerio de planificación, 2010:16 a 19.

la República sobre los avances en el ámbito de la protección y cumplimiento de los derechos de la infancia y de la adolescencia.

En julio de 2002 se publica el Decreto N° 114 que crea el referido Consejo como una instancia asesora de carácter intersectorial e interinstitucional de todas las entidades gubernamentales involucradas en la ejecución de políticas de promoción del bienestar de la niñez y la adolescencia<sup>15</sup>.

En mayo del 2003 se constituye este Consejo de Ministros bajo la dirección del Ministro de Planificación y Cooperación, y ese mismo año, elabora su primer informe. En su segundo informe, dedicado fundamentalmente a reseñar el estado de avance de los derechos del niño, se señala respecto de la salud que *“al igual que en el ámbito educacional, existen fuertes disparidades en los niveles de salud en el país, las cuales obedecen principalmente a determinantes psicosociales y étnicas. En este contexto cobra especial relevancia la implementación de programas intersectoriales coordinados, cuyo mejor ejemplo es el Sistema de Protección Social Chile Solidario”*<sup>16</sup>.

En marzo del 2006, bajo la Presidencia de Michelle Bachelet, se crea el *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*. En junio, de ese año, el Consejo entrega a la Presidenta un conjunto de propuestas para la implementación de un Sistema de Protección Integral a la Infancia<sup>17</sup>, que sentó las bases de Chile Crece Contigo. La propuesta presentada a la Presidenta fue discutida por un *Comité Interministerial de Ministros y Ministras* nominado al momento de constituirse el Consejo. Aún cuando no todos los elementos recomendados por el grupo de expertos fueron acogidos, los componentes principales de Chile

---

<sup>15</sup> El decreto 114 <http://bcn.cl/1pttr> del 2002 fue derogado el 16 de abril del 2014, momento en el cual se crea, a través del decreto 21 (2014), el Consejo Nacional de la Infancia. <http://bcn.cl/1m6hz>

<sup>16</sup> Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia, 2004: 4.

<sup>17</sup> Consejo Asesor de Infancia, 2006.



Crece Contigo surgen de esta propuesta, constituyéndose en el cimiento del Sistema de Protección Integral a la Infancia anunciado por la Presidenta Bachelet en octubre de ese mismo año.

Según la documentación disponible, “al momento de la creación del Sistema de Protección Integral a la Infancia (2006), el panorama de políticas públicas hacia la primera infancia abarcaba múltiples políticas sectoriales de los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Planificación y de Servicios Públicos como el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional de Menores, por nombrar algunos”<sup>18</sup>.

Como respuesta a esta extrema sectorialización, se articuló un modelo de gestión<sup>19</sup> “basado en una clara separación de las funciones correspondientes a cada uno de los actores involucrados, que buscaba evitar los paralelismos de intervenciones y la superposición de acciones, articulando, a través de la intersectorialidad, una política dirigida a promover el desarrollo integral y el acompañamiento de los niños y niñas y sus familias”.

De esta forma, se creó una institucionalidad cuyo objetivo era ofrecer un soporte específico para un conjunto de funciones generales; a saber: i) la provisión de prestaciones orientadas a la infancia que respondan a los objetivos de la política; ii) mecanismos de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas y apoyo a los prestadores de servicios de acuerdo al ámbito de acción y iii) El establecimiento de estándares de calidad de los servicios ofrecidos.

Se estableció, que fuera del MIDEPLAN, la institución responsable de la coordinación de la política y los ministerios sectoriales, principalmente de Salud y Educación, son los encargados de la definición de prestaciones y estándares a cumplir por parte de los equipos, en concordancia con las metas definidas para el Sistema.

---

<sup>18</sup> Ministerio de Planificación, 2010.

<sup>19</sup> Se transcribe literalmente lo expresado al respecto en la Memoria (Ministerio de Planificación, 2010: 22, 23 y 30).

Por otra parte, se estableció que los municipios suministraran las nuevas prestaciones a través de prestadores locales, constituyendo a tales efectos una **Red Comunal Chile Crece Contigo**. Dicha Red estaría compuesta por los centros de salud, los centros de educación inicial, los municipios y otros prestadores locales.

Para la gestión financiera y la rendición de cuentas se estableció que el presupuesto de Chile Crece Contigo, mayoritariamente se alojara en el ministerio coordinador (MIDEPLAN). De este modo, a través de la suscripción de convenios<sup>20</sup> se distribuyen los recursos a las instituciones encargadas de implementar la oferta de servicios definida<sup>21</sup>.

### **¿Qué representación tiene lo local en la política pública de infancia?**

Desde la perspectiva del modelo, a nivel discursivo lo local, aparece como clave para efectos de la política de infancia. La presidenta Michelle Bachelet, al momento de la creación del ChCC (octubre de 2006), lo formula de la manera siguiente: “Cuando el Sistema de Protección esté operando a plenitud, podremos decir que el Estado con todos sus componentes se estará coordinando del mejor modo, teniendo como centro de su atención a los niños y a las niñas **desde la comuna y subiendo a todos los niveles...**”<sup>22</sup>

El Ministerio de Salud<sup>23</sup> llega a plantear que: “Chile Crece Contigo “sucede” a nivel local, dado que es la instancia más próxima a las personas, y por tanto, es donde se genera el contacto con los(as) beneficiarios(as). El seguimiento del proceso de desarrollo de cada niño o niña y las respuestas que se requieren son adecuadas cuando son gestionadas dentro del ámbito local y en conjunto. La complementariedad del trabajo realizado por los distintos(as) actores locales es lo que se ha denominado como “trabajo en red”, donde se espera, que además de coordinarse,

---

<sup>20</sup> **Convenios operados entre MIDEPLAN y las otras instituciones participantes.**

<sup>21</sup> **Ibidem: 22.**

<sup>22</sup> **Citado en Ministerio de Planificación, 2010:26, resaltado nuestro.**

<sup>23</sup> **Ministerio de Salud, 2010.**

colaboren entre sí de forma estable, evitando las duplicidades y las competencias de recursos, con el propósito de potenciar el trabajo de cada una de las partes y del conjunto. En la práctica, esto puede significar, que por ejemplo, el equipo de salud de un centro de salud realice una actividad de promoción en conjunto con un jardín infantil con el objetivo de mejorar la salud bucal de los niños y niñas de su sector, o que las educadoras de párvulos trabajen junto a la junta de vecinos para crear un espacio de cuidado infantil vespertino”<sup>24</sup>.

En un sentido similar, una fuente documental de la Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES) aclara que ChCC “se implementa a través de una red de servicios públicos y programas coordinados por Redes Comunes de ChCC en función de los destinatarios, de manera de asegurarles un conjunto de servicios sociales básicos. Estas redes, además de coordinar los servicios públicos relevantes, acompañan la trayectoria de desarrollo de niños y niñas de primera infancia y articulan la aplicación del Programa de Apoyo al Desarrollo Bio-psicosocial y los Apoyos Diferenciados a niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad”<sup>25</sup>.

Dado lo anterior, es claro lo que requiere dibujarse en el ámbito local, a saber:

- Complementariedad del trabajo realizado por los distintos(as) actores locales.
- Colaboración estable, con el propósito de potenciar el trabajo de cada una de las partes y del conjunto.
- Seguimiento conjunto de la trayectoria de cada niño y niña hasta los cuatro años.

De esta forma, pueden distinguirse dos pilares que definen la integralidad de las acciones del sistema de protección social a nivel local: por un lado, un sistema integrado de servicios que tiene como centro de atención el desarrollo de los niños y las niñas, y por otro lado, un sistema integrado de información que permite conocer qué ocurre con cada niño y niña hasta los cuatro

---

<sup>24</sup> **ibídem: 22 a 24.**

<sup>25</sup> **Dirección de Presupuesto de Chile, 2010.**

años de edad, y que por tanto, activa las alertas para poner en operación los servicios o prestaciones que requiere; todo ello, a través de un trabajo en red de los distintos sectores gubernamentales plasmado en un dispositivo especial creado en cada municipio: la “Red Comunal ChCC”.

En ambas dimensiones desde el nivel central se han hecho importantes inversiones. Simplemente como antecedente, en cuanto a sistemas de información, según fuentes oficiales, “a fin de contar con información actualizada, de calidad, y disponible para el conjunto de actores que trabajan en la red comunal [...], se construyó un Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo que apoya el trabajo de coordinación y gestión permanente de las Redes Comunes. La información registrada retroalimenta a los equipos de todos los niveles acerca de los avances y brechas, a fin de realizar los ajustes necesarios y optimización de las acciones en pos de perfeccionar el sistema y su gestión”<sup>26</sup>.

Por otra parte, al momento de aparecer el ChCC en MIDEPLAN, se crean el Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil y el Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia. Las municipalidades, en coordinación con la Red Comunal de Chile Crece Contigo, pueden postular a ambos fondos para financiar distintas modalidades de intervención que tienen como objetivo la estimulación de los niños y niñas pertenecientes al sistema. Existe, además, un fondo especial para la creación y consolidación de las redes comunales al que pueden postular con proyectos específicos.

### **¿A qué se enfrenta lo local en la política pública de infancia? Algunos de sus desafíos.**

Los elementos que hemos detallado hasta el momento son claros al establecer que el subsistema Chile Crece Contigo (ChCC) constituye un tipo de política de infancia que señala explícitamente

---

<sup>26</sup> Ministerio de Planificación, 2010: 23.

su deseo de asegurar tanto la entrega de prestaciones universales, así como las prestaciones diferenciadas establecidas para aquellos casos en que se presente una vulnerabilidad específica, apoyándose fundamentalmente en el trabajo de las redes comunales que para estos efectos deben ser creadas.

Sin embargo, pese al énfasis político declarado y pese a un esfuerzo programático orientado a reforzar continuamente dichas redes comunales, todavía ellas se ven expuestas a una serie de desafíos que limitan sus potencialidades en relación a la protección integral de la primera infancia.

Para abordar estos desafíos que enfrenta lo local, detallaremos los principales hallazgos resultantes de un análisis del funcionamiento de las redes en diez comunas de Chile, efectuado en el año 2014 a través de una encuesta a actores claves de las respectivas redes comunales. Consideramos que algunos de estos hallazgos pueden ayudar a descubrir elementos que están limitando el trabajo de las redes y que razonablemente debiesen ser abordados en un futuro cercano.

### **Consensuar lo que implica trabajar intersectorialmente y los resultados esperados.**

Como lo hemos señalado anteriormente, la intersectorialidad es planteada claramente tanto en el marco nominal del Sistema de Protección Social -sistema autodefinido como intersectorial-, como también en todas las definiciones normativas y operacionales del subsistema de protección de la infancia, Chile Crece Contigo.

Por tal motivo, no es baladí preguntarse qué representa esta idea de intersectorialidad para los actores locales, y si eventualmente ella es un acicate efectivo al despliegue del trabajo comunal.

Pues bien, frente a la pregunta ¿qué es la intersectorialidad?<sup>27</sup>, un 40% de nuestros encuestados adscribe la idea de que la intersectorialidad es el “trabajo en conjunto o mancomunado con fines comunes”.

Una minoría (14%) paradójicamente asocia la intersectorialidad a la idea de “redes”<sup>28</sup>, sean éstas de trabajo, información, etc. Una ponderación muy similar a la anterior obtiene la idea de “coordinación” de instituciones (13%). De forma más minoritaria, también se hace presente la idea de colaboración de instituciones (5%). Finalmente, y de manera mucho más marginal, existen referencias a modo de trabajo, interacción, compartir, aprender y buscar oportunidades.

Es interesante observar, por otra parte, que el 54,5% de los entrevistados califica como “*media*” la *intensidad de la intersectorialidad* en sus respectivas comunas. El referido porcentaje no es homogéneo, ya que es mucho mayor en las comunas rurales (70,6%) que en las urbanas (55%) o en las mixtas (39,9). Se destaca, además, que solo en las últimas prima un mayor porcentaje de percepción de alta intensidad (44,4%). En términos generales, la autocalificación de la intensidad de la intersectorialidad como “*media*” se mantiene según si se clasifican las comunas por su carácter urbano o rural, la magnitud de su población (alta, media, baja) o según su dependencia del fondo común municipal (alta, media, baja); lo que permite inferir que estas variables no inciden significativamente en la percepción de la intensidad de la intersectorialidad.

Lo anterior es consistente con otros hallazgos que sugieren que durante el proceso de diseño del ChCC no hubo una visión completamente compartida acerca del significado de “protección integral a la infancia”, al punto que lo que pareció primar fue que la integralidad consistía solo en asegurar el *acceso a la oferta de servicios disponibles* para la primera infancia, añadiendo a

---

<sup>27</sup> Pregunta de selección múltiple.

<sup>28</sup> Es paradójico puesto que conceptualmente el trabajo en red define precisamente el plano local.

ella un programa especial desde el sector salud<sup>29</sup>. El modelo de intersectorialidad adoptado originalmente privilegió, en consecuencia, una clara separación de las actividades de diseño y planificación respecto de las de ejecución, las primeras a cargo del nivel central y las últimas en las municipalidades, así como la centralización de recursos y su transferencia por medio de convenios, entre otras, a fin de que cada sector hiciera lo que le correspondía. Ello produjo un modelo de intersectorialidad de baja intensidad que puede hacerse equivalente a la “coordinación”<sup>30</sup>.

Sin embargo, es importante remarcar que el ChCC contempló entre sus objetivos el *acompañamiento de la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas*, haciéndolo recaer en el nivel local; por lo tanto, en el diseño original también apareció el propósito de la integralidad con un sentido más abarcador, el que, para ser satisfecho, obligaba a las municipalidades a trascender la mera ejecución de acciones.

Ahora bien, asociado a lo anterior, es llamativo el hecho, que del total de objetivos planteados por el Ministerio de Desarrollo Social para el conjunto de las redes comunales, éstas declaran niveles de cumplimiento superiores a un 80% respecto de los siguientes:

- *“Asegurar que todos los niños y niñas ingresados a ChCC desde la gestación, reciban las prestaciones universales”*.
- *“Asegurar que todos los niños y niñas ingresados a ChCC desde la gestación, que se encuentren bajo alguna situación de vulnerabilidad, reciban las prestaciones diferenciadas contempladas en el sistema”*.

---

<sup>29</sup> Denominado “Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, PADBP”, considera la creación de espacios de atención temprana en los centros de salud e incorpora profesionales especialistas en desarrollo infantil que potencian al equipo de salud.

<sup>30</sup> Cunill, Fernández y Thezá, 2013.

- *“Formular propuestas de ajuste o incremento de la oferta programática disponible, o la creación de nuevos servicios, que faciliten la entrega oportuna de las prestaciones que requiere cada niño o niña”.*

Un descenso significativo, en cambio, aflora cuando se pregunta su acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones siguientes:

- *“Las decisiones adoptadas en la Red tienen algún efecto o incidencia en las organizaciones involucradas”*: el 56,1% de los entrevistados está “de acuerdo” con que esto ocurre en su respectiva red y el 28,1% está “muy de acuerdo”.
- *“Las decisiones de la Red activan otras modalidades de acompañamiento a los niños que no pueden ser brindadas a nivel de las organizaciones específicas”*: un porcentaje menor que en la pregunta anterior está “de acuerdo” (48,2%) y un 28,6% está “muy de acuerdo”.

Se produce una caída aún más significativa cuando se pregunta con qué *frecuencia la red organiza encuentros con las familias para identificar las problemáticas de la infancia*. De hecho, el 39,6% de los entrevistados señala que esto ocurre sólo “alguna vez en el año” y el 41,7% señala que “nunca”. También obtiene un porcentaje relativamente bajo el *difundir los derechos de los niño/as hacia la comunidad*, considerando que la mayoría (53,6%) afirma que esto solo lo realiza alguna vez en el año. En suma, en el imaginario de quiénes son los actores de la intersectorialidad, las respuestas son unánimes: exclusivamente los actores del Estado en cualquiera de sus categorías. Solo un encuestado se refiere a colaboración público-privada (en este caso, específicamente, “la empresa”).

Por tanto, podemos afirmar, que el propósito de la integralidad no ha sido claramente definido en las redes locales y que la intersectorialidad, además de adjudicársele significados variados, y solo una intensidad media, está planteada respecto a los sectores gubernamentales excluyendo las comunidades y las familias.



De lo expuesto derivan dos de los más importantes desafíos que incumben a las redes del ámbito local; uno alude a considerar expresamente la integralidad del desarrollo infantil en una perspectiva longitudinal, y por ende, crear las condiciones institucionales y de gestión para lograr el efectivo seguimiento de la trayectoria de vida de las niñas y niños. El otro desafío incumbe al desarrollo de vínculos concretos y significativos con las comunidades y las familias, posibilitando el despliegue de las lógicas participativas que este tipo de política debiese promover.

Es altamente probable, que la ambigüedad que en su inicio tuvo el ChCC respecto de las nociones de integralidad y de intersectorialidad impusiera límites en ambas direcciones, reflejándola en los procesos de gestión que incumben al trabajo de las redes. El punto siguiente muestra esto último y sugiere áreas especialmente críticas.

**Desarrollar procesos de gestión consistentes con las exigencias sustantivas de las redes locales.**

Respecto de los procesos de planificación, el 78,2% de los actores locales entrevistados sostiene que comparten la elaboración de un plan de trabajo. Este dato, en rigor, no es muy relevante puesto que la existencia de un plan conjunto constituye una exigencia de las redes ChCC. Complementariamente, el 80,4% de los entrevistados sostiene que desarrollan un análisis conjunto de los casos complejos. En forma consistente con lo anterior, casi la totalidad de los entrevistados señala que las decisiones en la Red son definidas por los miembros de la Red.

Es en materia de información donde encontramos las principales dificultades. Paradojalmente, compartir información sobre las necesidades de los niños y niñas al interior de las redes comunales no es apreciada como una alta prioridad del trabajo en red. De hecho, en una escala de 1 a 6 donde 1 es la más alta prioridad y 6 la más baja, en términos globales, el 36,4% de las respuestas está en el punto intermedio (3).

Por otra parte, los entrevistados señalan que en sus respectivas redes comunales es aún menos prioritario *compartir información sobre los compromisos de las instituciones involucradas*. En efecto, la mayoría de las respuestas (31,3%) está ubicada en el punto 5.

Es interesante, además constatar, que el *compartir recursos* tiene un peso muy superior que el *compartir información*. De hecho, el 82,1% de los entrevistados afirma que comparten recursos y este porcentaje es bastante similar en los diferentes tipos de comunas.

Así resulta, que la variable más crítica del trabajo intersectorial en las redes comunales alude al intercambio de información. Es en este ámbito donde se hacen visibles desafíos que requieren una atención urgente. Esto nos remite a un segundo tipo de desafíos que pareciera estar en el origen de las dificultades para compartir información.

### **Lidiar con las resistencias de mediano y largo plazo al trabajo intersectorial.**

Es posible identificar al menos dos grandes tipos de resistencias a la acción intersectorial. Un primer tipo son las resistencias *institucionales* que aluden a reglas de juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales. Se pueden incluir en ellas las resistencias *culturales* que afectan especialmente la gestión de la información y que se expresan especialmente en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y a usar bases de datos comunes. Un segundo tipo de resistencias, más propiamente *políticas*, operan a partir de los desbalances de poder – reales o percibidos- entre los distintos sectores y de las relaciones de afinidad política-partidaria<sup>31</sup>. Una encuesta realizada en el año 2013 a los actores a nivel regional del ChCC hizo notar el enorme peso que tienen en general las resistencias -sean político o institucionales y culturales- al trabajo colaborativo entre sectores gubernamentales y su clara relación con los campos de especialidad (ibídem). Los principales hallazgos al respecto se presentan a continuación.

---

<sup>31</sup> Cunill-Grau, 2014a.

Respecto del peso de *factores de orden más estrictamente institucional*, las respuestas presentan dispersión, pero en términos mayoritarios las *regulaciones* (leyes, normas, reglas, etc.) no son percibidas como obstaculizadoras del trabajo intersectorial, ya que apenas el 12,3% de los entrevistados así lo perciben. Una situación similar ocurre en relación con el *modo de definición y ejecución del presupuesto*, aunque acá aumenta la percepción de obstáculos (33,9%). Lo que sí es percibido mayoritariamente como un obstáculo al trabajo intersectorial es *la forma en que está distribuido el poder entre el nivel nacional y el nivel comunal* (42,9%).

Respecto de las *diferencias de poder*, prácticamente la mitad de los entrevistados opina que afectan “algo” (24,6%) o “bastante” (26,3%), mientras que la otra mitad se distribuye en “muy poco” (21,1%), “poco” (21,1%), “ni mucho ni poco” (7%).

Porcentajes similares tienen las preguntas relativas a las *diferencias en los valores de las instituciones* (22,8% “bastante”, y 24,6% “algo”).

Las dificultades que imponen al trabajo intersectorial las *diferencias en las culturas organizacionales*, según la percepción de los entrevistados, son mayores que las anteriores. En efecto, “bastante” tiene un 35,1% y “algo”, un 26,3%.

Además, según la mayoría de los entrevistados, *las diferencias en los perfiles profesionales de los equipos* imponen “bastante” (33,3%) o “algo” (24,6%) de dificultad al trabajo intersectorial.

En las comunas rurales “bastante” alcanza 41,2%.

A la luz de tales hallazgos, no resulta sorprendente que respecto de las *diferencias en los mecanismos de registro de la información* se perciben las mayores dificultades al trabajo intersectorial. De hecho, el 44,6% de los entrevistados manifiesta que las dificultan “bastante” y 33,9% “algo”.

Es posible, por tanto afirmar, que la construcción de viabilidad al trabajo intersectorial, sobre todo cuando exige mancomunidad en el uso de información sobre trayectorias de vida, aparece

asociada a la necesidad de lidiar con resistencias de orden básicamente cultural y político. Queda puesta así sobre el tapete la necesidad de considerar la intersectorialidad como un proceso que para su construcción requiere combinar los enfoques de orden estructural con una perspectiva cultural e institucional orientada a construir en el mediano y largo plazo un sentido de valores unificado y una cultura común.

### **Construir un nuevo enfoque de las relaciones intergubernamentales.**

Como lo notáramos precedentemente, *la forma en que está distribuido el poder entre el nivel nacional y el nivel comunal* es percibida también como uno de los obstáculos importantes al trabajo intersectorial. Refrenda lo anterior el hecho, que casi un tercio de los entrevistados señala que nunca se desarrollan procesos de negociación con autoridades locales para mejorar la atención, patrón que se repite en relación al apoyo al proceso de negociación de las instituciones locales con sus instituciones jerárquicas.

Por lo tanto, es en torno a la articulación multi-nivel del sistema que encontramos otro desafío que debe ser abordado con urgencia.

### **Enfrentar la exigencia de un nivel de financiamiento apropiado, que a la vez genere incentivos institucionales virtuosos.**

Las respuestas de los actores comunales nos muestran, que en términos generales, el financiamiento no es percibido ni como facilitador ni como obstaculizador del trabajo intersectorial a nivel local.

En rigor, sólo un muy pequeño grupo de encuestados (8%) reconoce en el “financiamiento” un elemento facilitador, aludiendo más bien a aspectos de orden motivacional, de compromiso y/o afectivos como aquellos que garantizan la sostenibilidad de las redes comunales, incluso en contextos de debilitamiento de la política general o de ausencia de interés de las autoridades de

mayor jerarquía (alcaldes). Por su parte, los encuestados que perciben al “financiamiento” como un obstáculo a la sostenibilidad de las redes, también constituyen un pequeño grupo (12%).

Estos hallazgos permiten inferir que las “expectativas” y “ambiciones” de las redes comunales están muy ajustadas a las posibilidades efectivas de los programas asociados al Sistema (lo que incluye el tema del financiamiento). Desde esta perspectiva, el financiamiento constituye un dato que *regula* la intensidad del trabajo colaborativo, o sea, un filtro del trabajo en red que define cuánto vale la pena trabajar y qué cosas hacer.

En relación a la percepción sobre la pertinencia de su modalidad de operación, las opiniones van en una dirección muy similar a la anterior; a saber, es más bien la minoría la que se manifiesta en desacuerdo con la afirmación de que el actual modo de definición y ejecución del presupuesto favorezca el trabajo intersectorial.

En relación a la percepción sobre la **magnitud** de los fondos disponibles, se marca un cambio significativo en la opinión de los encuestados. De hecho, encontramos una opción más contundente que releva que la “escasa cantidad de recursos” es el principal factor que limita el trabajo intersectorial. Lo anterior con mayor prevalencia en comunas de tipo rural, de magnitud intermedia de población y de alta dependencia al fondo común municipal.

La magnitud de los recursos constituye un reproche casi cultural en la lógica de los actores del Estado, y seguramente hay mucho de aquello en estas respuestas; sin embargo, una pista para analizar en qué consiste más puntualmente el problema la podemos encontrar en las preguntas abiertas. Allí el problema más importante que aflora es la escasez de recursos profesionales (falta de..., alta rotación de..., precariedad contractual de...), lo que se reitera en la respuesta relativa a los factores limitantes del trabajo intersectorial, donde aparece claramente el problema de la magnitud en la disponibilidad de recursos profesionales.

Por lo tanto, un gran nudo crítico que se aprecia en materia de presupuesto se traduce en la disponibilidad de financiamiento de las redes comunales para enfrentar requerimientos en materia de recursos humanos (contratación especializada, formación, capacitación, incentivos a la permanencia para evitar la alta rotación, etc.). Un desafío clave en esta área radica en el desarrollo de competencias que permitan efectivamente cumplir el objetivo de atender al análisis y solución de las brechas a través de la labor de monitorear la trayectoria del desarrollo de cada niño, visualizar las demandas. El otro, directamente asociado al anterior, es la adecuada capacidad de respuesta del sistema para formular propuestas de ajuste o incremento de la oferta programática y facilitar la entrega oportuna de servicios.

De cualquier manera, es clave considerar que la manera como el nivel central entrega recursos al nivel local puede generar incentivos perversos, al punto que el financiamiento en vez de reforzar su trabajo propenda a la ritualización. Esto, por ejemplo, puede ocurrir cuando los planes de trabajo solo tienen como aliciente la obtención de un apoyo financiero al trabajo municipal.

**Considerar las diferencias contextuales y contrarrestar la tendencia a la existencia de redes redundantes.**

La encuesta aplicada a los actores locales indagó también acerca de cuáles factores de contexto, según su percepción, limitan la colaboración intersectorial al interior de cada comuna. Se incluyeron factores estructurales del territorio tales como la magnitud de la oferta de servicios y la dispersión en la localización de los mismos, la situación económica de la comuna así como de la municipalidad, y las características sociales y culturales específicas del territorio (la diversidad social, la cultura y organización de los beneficiarios, y la cultura de las instituciones).

Se puede observar, que del conjunto de factores de contexto indagados, hay dos que son percibidos como particularmente críticos para el desarrollo de las relaciones intersectoriales. Estos factores son en orden de importancia: a) los elementos estructurales de contexto, como la

escasa oferta de servicios disponibles en las comunas para resolver el conjunto de necesidades que se observan en la población y resolver los casos, y b) la cultura de parcelación de las instituciones.

A pesar de ello, en relación a estas variables, se observan algunas distinciones. Respecto de la oferta de servicios, la distribución es relativamente pareja entre las comunas de alto y bajo tamaño de población, y de alta y baja dependencia del fondo común municipal, en atención a que el 45,0% y el 47,4% respectivamente perciben que la escasa oferta de servicios es una limitación al trabajo intersectorial. Este factor, sin embargo, se acentúa como limitante en las comunas rurales donde el 58,9% lo percibe como tal.

La cultura de las instituciones es percibida como limitante en los tres tipos de categorías municipales, pero se acentúa como factor limitante en las comunas de baja cantidad de población y alta dependencia del fondo común municipal y particularmente en las comunas rurales (70,6%).

De hecho, en las comunas rurales se configura todo el conjunto de limitaciones, ya que los encuestados que pertenecen a ellas perciben con más fuerza que la dispersión de los servicios (53,2%), la diversidad social de la comuna (58,8%), la situación económica de la comuna (58,9%) y de la municipalidad (47,1%), y la cultura de los beneficiarios (43,5%) limitan el trabajo intersectorial.

Es importante destacar, que la cultura de parcelación de las instituciones se hace patente, especialmente, en el hecho de que en un mismo territorio suelen existir muchas redes que versan sobre la niñez, y que en el caso de las comunas pequeñas, convocan prácticamente a los mismos actores. Esta proliferación de redes que resultan redundantes constituye una expresión de que en cada organismo asociado al tema pueden primar más los intereses de legitimar su propia existencia que los intereses de la niñez. Así, la escasa o nula instalación de una cultura de trabajo

colaborativo, de parte de los diferentes organismos, aparece como uno de los desafíos más importantes a enfrentar. El otro desafío alude a la necesidad de asumir que cualquier política pública que busque reforzar al nivel local para propender a una protección integral de la infancia, requiere ineludiblemente considerar la heterogeneidad de sus contextos, y por ende, asumirse como políticas diferenciales.

## **CONCLUSIONES.**

De los elementos que hemos detallado en este artículo, podemos establecer que todo indica que la estrategia al momento de diseñar el subsistema Chile Crece Contigo fue, desde sus inicios, el provocar un trabajo intersectorial en el nivel local, pero sin embargo, solo proporcionándole el rol de “ejecutor”. Lo anterior, unido a que nunca se tomó la decisión de proveer a los municipios de presupuestos permanentes para administrar el sistema de protección social, explicaría, en buena medida, los problemas de base que han experimentado las redes comunales del ChCC, solo sobrellevadas eventualmente por otro tipo de factores, a saber, comunas con mayores recursos, mayor compromiso de los alcaldes, mayor capital social comunal, etc.<sup>32</sup>

Esto, de igual forma, permitiría explicar el porqué, a pesar de que algunos presupuestos han sido implementados con la finalidad de promover el trabajo intersectorial a nivel municipal, las más de las veces éstos se han convertido en fines en sí mismo, y no en incitadores virtuosos del trabajo intersectorial.

La exigencia de monitorear el desarrollo de los niños y niñas y compartir esa información entre los distintos sectores gubernamentales, convierte a **la información en la variable clave de la intersectorialidad a nivel local**. Por lo tanto, en las municipalidades, la mancomunidad de recursos de información adquiere mayor valor que otros tipos de mancomunidades, e incluso que

---

<sup>32</sup> Ver en detalle, Cunill, Fernández y Thezá, 2013, p. 302.



la inclusividad en el ciclo de políticas. Esto sugiere que puede variar el peso de las variables asociadas a la gestión de la intersectorialidad según el propio grado de integralidad perseguida.

Dado lo anterior, se manifiesta la urgencia de hacerse cargo de los desafíos propuestos en este artículo, fundamentalmente resignificando el rol que las redes comunales deben tener en el marco de esta política. Lo anterior no ha sido factor de política hasta el momento, pero requiere urgentemente formularse a través de objetivos claros y de mecanismos efectivos que lo permitan.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. Arenas, A. & Benavides, P. (2003). Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990 – 2000. Santiago: Documentos OIT.
2. Colombia, De Cero a Siempre. Atención Integral a la Primera Infancia (2013). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Bogotá: Presidencia de la República, et al.
3. Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia (2004). Segundo Informe sobre los Avances en el Ámbito de la Protección y Cumplimiento de los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia Julio 2003- Julio 2004. Santiago, septiembre.
4. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006). El futuro de los niños es siempre hoy. Santiago, junio.
5. Cunill-Grau, N. (2014a). Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales. Revista DAPGE, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, año 14, N° 23, jul-dic. 2014, Argentina, pp. 7-32.
6. ----- (2014b). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y Política Pública, México, Vol. XXIII, N°. 1.

7. Cunill-Grau, N. & Fernández M. & Thezá M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Revista Polis* N° 36.
8. Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES) (2010). Minuta Ejecutiva. Evaluación de Programas Nuevos (EPN). Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Santiago.
9. Hardy, C. (1997). La reforma social pendiente. Santiago: Las Ediciones de Chile 21.
10. Martín, M.P. (2011). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames, paper.
11. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (2010). Memoria Chile Crece Contigo-2006-2010. Equipo Nacional Chile Crece Contigo Sistema de Protección Integral a la Infancia. Santiago.
12. Ministerio de Salud (MINSAL) (2010). Guía para la promoción del desarrollo infantil en la gestión local. Niños y niñas al centro de su comunidad. Orientaciones Técnicas. Secretaría Ejecutiva Chile Crece Contigo. Departamento de Promoción de la Salud y Participación Ciudadana. Ministerio de Salud. Santiago.
13. Molina, S. (2003). Autoridad social en Chile. Un aporte al debate. Santiago: Serie Políticas sociales N°71. División de Desarrollo Social. Cepal.
14. Raczynski, D. (2008). Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro. Santiago: Documentos CIEPLAN.
15. Winkworth, G. & White, M. (2011). Australia's Children 'Safe and Well'? Collaborating with Purpose Across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems. *Australian Journal of Public Administration*, mar 2011 v1 70 is 1 pp:1-14.

**DATOS DE LOS AUTORES.**

**1. Marcel André Thezá Manríquez.** Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: [marcel.theza@ulagos.cl](mailto:marcel.theza@ulagos.cl)

**2. Nuria Cunill-Grau.** Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas por la Universidad de Chile y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela. Investigadora del CEDER, Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: [nuria.cunill@vtr.net](mailto:nuria.cunill@vtr.net)

**3. Margarita Fernández Araya.** Nutricionista y Magister en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Investigadora del CEDER, Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: [mmargaf@gmail.com](mailto:mmargaf@gmail.com)

**RECIBIDO:** 2 de mayo del 2016.

**APROBADO:** 31 de mayo del 2016.