



Informe de Análisis Servicio Nacional de Protección de la Niñez

Diciembre, 2018



"La democracia es buena para los niños (...) Entonces los niños son buenos para la democracia" James Grant (1992)

Participantes

- Comunidad de Organizaciones Solidarias
- Observatorio para la Confianza
- Grupo Miradas
- Centro Iberoamericano de Derechos del Niño
- Macarena Andrade, Integrante Centro de Sistemas Públicos

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ANÁLISIS	5
Sobre el objeto, enfoque y principios del proyecto	6
Sobre el modelo de intervención y la oferta programática	8
Sobre la regulación, organización y gestión de los servicios	14
Sobre la regulación del personal	26
Sobre el diseño orgánico	28
Sobre la implementación	30
PRESENTACIONES	31

INTRODUCCIÓN

El 17 de agosto de 2018, el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley (de ahora en adelante “el proyecto”), que “Crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica” (Boletín N°12027-07). Su propósito es la creación de un nuevo servicio público a cargo de los servicios y prestaciones para la protección y restitución de los derechos gravemente vulnerados de niños, niñas y adolescentes.

Con este proyecto de ley, se busca la separación orgánica del actual Servicio Nacional de Menores (Sename), que actualmente depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de las áreas de protección de derechos y de responsabilidad penal adolescente.

Esta iniciativa recoge recomendaciones de diversos informes de diagnóstico y proyectos de ley anteriores, que desde la década de los noventa han planteado la necesidad de una separación y transferencia de las políticas de protección de derechos de la niñez a las instancias correspondientes, coordinadoras desde la política social, es decir, del actual Ministerio de Desarrollo Social.

Es por eso que la Comunidad de Organizaciones Solidarias, el Grupo Miradas, el Observatorio para la Confianza, y el Centro Iberoamericano de Derechos del Niño conformaron una mesa para analizar su contenido, teniendo en cuenta la indicación a su objeto más reciente, así como lo detallado en las presentaciones del Ministerio de Desarrollo Social.

La diversidad de puntos de vista y miradas de estas organizaciones, ya sea desde los modelos de intervención, los modelos de gestión y el diseño institucional, permitieron integrar diferentes perspectivas, que fueron clave para un análisis sistémico e integral de los sistemas públicos.

El presente informe sistematiza los contenidos expuestos por cada organización en ocho sesiones, donde se generaron discusiones y debates, cuyas presentaciones se pueden encontrar en el anexo de este informe. Su desarrollo contiene una sección de análisis crítico de sus contenidos, incluyendo también una serie de recomendaciones para su mejoramiento.

ANÁLISIS

En términos generales, la presentación de este proyecto constituye un importante avance dada la necesidad real de integrar la institucionalidad a cargo de la protección de los derechos de la niñez a los sistemas de protección social que tiene el país.

Sin embargo, no se tiene total claridad - aún - de que no se estén repitiendo los mismos patrones de diseño que han tenido los proyectos anteriores. Los cuales se han iniciado desde la estructura orgánica, sin mayores definiciones del sistema y modelos de intervención.

Es entendible que, dado el retraso y la urgencia de esta política, la implementación del conjunto del *Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez* y todos sus componentes tenga una alta complejidad, existiendo procesos de diseño e implementación que resultan paralelos y cruzados.

No obstante, resulta relevante que el diseño institucional del nuevo servicio responda a un modelo de intervención programático. Este debe ser organizado con un modelo de provisión claro y desarrollado con un modelo de gestión de programas que tenga como foco el aseguramiento de la calidad, desde la promoción y protección de derechos. Son todos estos aspectos los que debieran considerarse para el diseño de su estructura orgánica.

El proyecto, en este sentido, deja dudas en cómo el nuevo servicio responderá a las diversas situaciones y su organización en el territorio. Esto es un tema que entonces debe ser definido, proyectado y explicado por el Ejecutivo, quien lleva la agenda conjunta de la reforma.

Es relevante considerar que la sola materialización de este servicio no garantiza que el Estado logre dar un salto significativo en la efectividad de las acciones de protección de derechos. Se hace muy necesario, dentro del marco del Sistema de Garantías, la desjudicialización de las causas de protección y la constitución de un sistema de protección administrativa.

Por último, creemos que es pertinente que el Congreso escuche a los niños, niñas y adolescentes en la tramitación de este proyecto, para consultar qué esperan ellos de éste.

Sobre el objeto, enfoque y principios del proyecto

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo N°19.

El proyecto inicial proponía como objeto del nuevo servicio la restitución del ejercicio de los derechos vulnerados de los niños y niñas, y la reparación de sus consecuencias, debido a situaciones de abuso y/o maltrato. Para ello refería legalmente a lo definido por el Código Penal, la Ley N°20.066 y otras leyes. Asimismo, consideraba las causales de abandono y negligencia grave como situaciones de abuso y maltrato y por lo tanto también causales de ingreso.

La última indicación propuesta por el Ejecutivo avanzó en detallar más las causales con respecto al proyecto original. Aun así, quedan dudas sobre situaciones de violencia necesarias de atender por un servicio de protección especializada, tales como el trabajo infantil y situación de calle, entre otras. Así también, las causales de abandono y negligencia grave, siguen sin detallarse profundamente lo que puede esconder razones de corte socioeconómico.¹

Por otro lado, cabe destacar que la Convención es clara mencionando que las

vulneraciones de derechos pueden ser cometidas, tanto por sus padres/madres, representantes legales o cualquier otra persona que asuma su rol como cuidador/a. Esto también alude al propio Estado que puede ser vulnerador. En este sentido, se debiese considerar una definición más amplia de lo entendido como cuidador/a.

Por su parte, entendiendo que el ámbito de políticas y programas de prevención estaría coordinado por la Subsecretaría de la Niñez, **no queda suficientemente claro el ámbito de competencia del Servicio frente a claras situaciones de amenaza de vulneraciones de derechos.** Al respecto cabe destacar también que dentro de las líneas de atención que propone el proyecto se incluye la Prevención Focalizada. ¿Cuál será entonces su rol en el entendido del objeto propuesto por el proyecto?²

También es necesario mencionar que las funciones consideradas **omiten las labores de promoción de derechos de los propios niños, niñas y adolescentes**

¹ En otros marcos legales, la ley de protección jurídica del menor en España utiliza el concepto de exclusión social y desamparo

² Actualmente esta línea es atendida por los Programas de Prevención Focalizada, la cual recibe (bajo la

categorización de Sename) vulneraciones de mediana complejidad. Los PPF no han tenido estudios que verifiquen concretamente su efectividad.

bajo su protección, lo cual debiera reflejarse en actividades y procedimientos tanto externos como internos.

Por otra parte, el proyecto propone que su objeto deberá realizarse en torno a un “enfoque familiar, entendiendo al niño o niña en el contexto de su entorno”, lo que resulta un enfoque reducido. **La sola consideración de factores de tipo familiaristas, no toma en cuenta diversos otros factores de género, etnia, clase o identidad también adyacentes**³, y que finalmente sitúan a la exclusión social como un factor clave.

La última indicación del Ejecutivo incluye a los adolescentes como concepto propio en el sujeto, lo que es un positivo avance. Se hace sumamente necesario seguir con esta mención en todos los proyectos, teniendo en cuenta que, así como la primera infancia, es una etapa clave y dinámica dentro del desarrollo⁴. Esto es fundamental de considerar, teniendo en cuenta que el 30,3% de los atendidos/as por Sename tiene entre 14 y 18 años.

De la misma forma, el proyecto agrega que las personas hasta 24 años de edad podrán ser sujetos de atención del servicio, en el caso de cumplir con un requisito de estudios, mediante un certificado de alumno/a regular. **Esta**

restricción impide el actuar en el caso de muchos jóvenes que no cumplirían con este requisito, y que igualmente necesitan continuar bajo cuidado residencial. Por lo tanto, se recomienda eliminar este requisito, debiendo bastar solamente un plan de preparación para la vida independiente.

Por último, cabe mencionar que uno de los principios propuestos en el proyecto es el derecho a ser oído. Por lo que es necesario **explicitar este principio como de Participación, considerando así una visión más integral del reconocimiento del ejercicio progresivo de su ciudadanía**⁵. El derecho a ser oído se especifica en el artículo 12 de la Convención y se detalla en la Observación General N°12 del CDN. Sin embargo, los derechos N°13 (libertad de expresión), 14 (libertad de conciencia), 15 (libertad de asociación) y 17 (acceso a la información) dan una visión más integral e igualmente necesaria de considerar en el actuar del servicio.

³ Grinberg (2015) Entre la pediatría, el psicoanálisis y el derecho: apuntes sobre la recepción, reelaboración y difusión del “maltrato infantil” en Argentina. Revista de Estudios Sociales (53), 77 -89.

⁴ Arain, y otros, (2013) Maturation of the adolescent brain. Neuropsychiatric Disease and Treatment, 9, 449-461. <http://doi.org/10.2147/NDT.S39776> Maturation of the

adolescent brain. Neuropsychiatric Disease and Treatment, 9, 449-461. <http://doi.org/10.2147/NDT.S39776> .

⁵ González Mc Dowel y CECODAP. (2003). Pequeño gran salto. Los derechos de niños, niñas y adolescentes en el derecho internacional de los derechos humanos. Caracas: CECODAP.

Sobre el modelo de intervención y la oferta programática

“los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños”.

Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo N°18, 2.

Sobre el modelo de intervención

El proyecto plantea que el servicio ejercerá sus funciones en torno al enfoque familiar, entendiendo al niño o niña en el contexto de su entorno. Al respecto, **no se tiene claro cuánto de este enfoque cambiará las actuales formas de abordaje.** Hoy las intervenciones se centran en las características de los padres, madres y cuidadores/as, desconociendo las condiciones del contexto sociocultural y las propias de cada niño/a.⁶ El concepto de familia parece muchas veces inserto de manera intrusiva, cuando en muchos casos los niños, niñas y adolescentes ya lo tienen en una condición dolorosa.

El enfoque familiar por sí solo es insuficiente. Por tanto, se debe **considerar la complejidad de las relaciones del sujeto consigo, sus semejantes y las relaciones socio históricas, materiales e institucionales que constituyen a las familias,** así como las dinámicas que inciden en la violencia, y los tiempos necesarios para generar un proceso de

intervención relacional. Hoy las orientaciones ya consideran este enfoque eco-sistémico, pero en base a una lectura lineal en su implementación.

En este sentido, el modelo debiera no limitarse a lo propuesto en el proyecto, sino **centrarse en una mirada sistémica desde la complejidad, también asumiendo la interculturalidad y la perspectiva de género** como enfoques claves a tener en cuenta.

Así también, el mismo enfoque sistémico debe ser incorporado en el diseño institucional del servicio, de manera que también -y no solamente los proyectos aislados- responda coordinadamente en la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el territorio.

Sobre las líneas programáticas

Ya en el ámbito programático propiamente tal, el proyecto plantea que los programas ejecutados por el servicio deberán **diseñarse en base a la “evidencia y evaluaciones anteriores”.**

⁶ Contreras, J., Rojas, V., Contreras, L. (2015). Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La

realidad chilena. Psicoperspectivas vol.14 no.1 Valparaíso ene. 2015.

Ello constituye un imperativo ético fundamental, lo cual exige que el servicio tenga un modelo de gestión de programas que estudie, monitoree y evalúe constantemente la efectividad de las intervenciones que realiza. Es también un alto desafío, dada la poca cantidad de programas de restitución de derechos basados en evidencia comprobada en nuestro país. Por esta razón, es fundamental realizar todos los estudios, pilotos y diseños con la máxima calidad posible, lo cual se refleje en la elaboración de estándares y criterios de intervención realmente efectivos en cada contexto sociocultural y territorial del país.

Línea de diagnóstico

En cuanto a lo que propone el proyecto en la línea de “diagnóstico, pericia y seguimiento de casos”, **es altamente positivo lo propuesto de separar los organismos que realizan esta tarea de aquellos que intervienen.** Sin embargo, se complementa con la prevención y regularización de prácticas como el *multirut* y las organizaciones relacionadas, que evadan este objetivo. Asimismo, no queda clara la función señalada para esta línea de hacer seguimiento personalizado de los casos.

También en materia de la línea de diagnóstico, **se recomienda la necesidad de revisar su forma de financiamiento actual, por diagnóstico realizado.** Esta forma de asignar los recursos, sumado al alto tamaño de cobertura de los proyectos incentivan más los factores de cantidad que los de calidad, siendo ambos

importantes, ya que son claves en la determinación de medidas, y por lo tanto en el respeto de la consideración del interés superior del niño/a.

Por último, se recomienda separar o definir separadamente las tareas de pericia y diagnóstico, así como generar un piloto radicado en el Servicio Médico Legal, tomando las experiencias de diversos actores, permitiendo que se desarrolle un modelo de diagnóstico de calidad, y que pueda ser replicado a nivel nacional.

Representación Jurídica

Según el Ejecutivo, el proyecto incluye en el informe financiero las actuales prestaciones de los Programas de Representación Jurídica (PRJ). Sin embargo, **no se tiene claridad - a futuro - sobre qué institución debe asumir esta tarea, la cual es clave y determinante en la defensa de derechos del niño/a,** esto en el contexto de otras iniciativas como el programa “Mi Abogado/a”

Sin profundizar en este ámbito, sí cabe destacar la necesidad de que el Ejecutivo esclarezca al respecto cuatro aspectos: la institucionalidad que se haría cargo de su provisión, el momento del proceso en el que se activa, los roles del sistema local proyectado, así como diversas correcciones normativas necesarias para realmente garantizar plenamente el ejercicio jurídico y el acceso a la justicia de los niños, niñas y adolescentes.

Niños, niñas y adolescentes en situación de calle

Otro aspecto importante a evaluar del proyecto es que, desde lo expuesto en su objeto, como por lo descrito el Título III del mismo, **no deja en claro cómo se pretende responder en el futuro a la situación de calle de los niños, niñas y adolescentes**. Hoy Sename sí considera esta oferta a través de los Programas Especializados con Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC). En este marco, más bien cabe pedir aclarar como el Ministerio de Desarrollo Social pretenderá abordar esta situación dentro de su estructura, teniendo en cuenta también la interdependencia generacional de menores y mayores de edad en el tema.

Niños, niñas y adolescentes inimputables

El proyecto contempla que el servicio deberá contar con oferta programática especializada orientada a la integración social de niños, niñas y adolescentes menores de catorce años, que cometan delitos y sean inimputables. En la actualidad, son los Programas de Intervención Especializada (PIE) los que atienden este tipo de casos. Por ello, se debe abordar la necesidad de repensar su base técnica dentro del contexto proteccional y también, ya en otra área, el cómo se pretenderá actuar cuando se produzcan egresos del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, así como el rol que hoy tiene Ministerio del Interior en este ámbito.

Líneas de Cuidado alternativo

En la línea de familias de acogida, hay que profundizar sobre cómo el modelo podrá también acoger los perfiles más complejos, los cuales hoy no son aceptados en FAE. Asimismo, cabe destacar que en la actualidad sucede que muchos niños, niñas y adolescentes pasan entre diferentes cuidadores/as (residencia - FAE - residencia), lo que tiene un efecto iatrogénico.

En el ámbito de cuidado residencial, se requiere que haya más directrices básicas, que las especificadas en el artículo N°23, ya que serán necesarias durante el proceso de diseño. Por ejemplo, la necesidad de establecerse un reglamento sanitario por parte del Ministerio de Salud, respetar los estándares de habitabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, disposiciones laborales específicas como el sistema de turnos o enfatizar la necesidad de que la ubicación de los centros tenga proximidad con la comuna de origen de los niños, niñas y adolescentes.

Siguiendo el análisis en el contexto de cuidado alternativo residencial, es importante recalcar que **el proyecto no se hace cargo efectivamente de los jóvenes que cumplen mayoría de edad. Exigir el requisito de certificado de estudios para lograr su continuidad hasta los 24 años de edad, no responde a las necesidades hoy de muchos/as adolescentes y jóvenes** en los centros que presentan graves situaciones de exclusión del sistema educativo. Ellos/as son los que requieren

más apoyo, previniendo, por ejemplo, la situación de calle. Debiese bastar con especificar la necesidad de contar con un plan de preparación para la vida independiente.

El proyecto debiera precisar con más detalle sobre este ámbito. **Puesto que, mediante estrategias basadas en la evidencia, se podrá hacer cargo de la reparación del daño y la integración de estos jóvenes** mediante acciones que consideren los diferentes tramos etarios. Promocionando la integración educativa, y acompañando a la independencia a los mayores de 18 que egresan del sistema, se evitará la sola extensión de la estadía, evaluando sistemas de arriendo colectivo y casas compartidas, todo teniendo un seguimiento post egreso. En la misma línea de lo anterior, es relevante su rol también con los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.

Coordinación con justicia juvenil

Un aspecto que también debe evaluarse, es la capacidad que tendrá este servicio en la coordinación con el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, actualmente también en tramitación y que se hará cargo de la ejecución de medidas y sanciones de adolescentes responsables penalmente. Este tema es clave dado la alta evidencia existente sobre la polivictimización de la violencia infantil y la relación víctima - conflicto con la ley.⁷

⁷ Ford, J., Elhai, J., Connor, D., & Frueh, C. (2010). Polyvictimization and risk of posttraumatic, depressive, and substance use disorders and involvement in

La conformación de un *Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez* y la conformación de dispositivos locales de coordinación es un aspecto clave para integrar institucional y programáticamente las áreas. Sin embargo, también **es fundamental fortalecer en el proyecto una norma que especifique de manera más detallada la necesidad de que estos dos servicios se articulen y dialoguen de forma permanente**, generando los protocolos de gestión de casos que sean necesarios para la articulación de las redes entre los sistemas, ya sea de ingreso a medidas y sanciones del sistema de responsabilidad penal adolescente o por detección u ocurrencia de vulneraciones de derechos cuando éstas se ejecutan.

Asimismo, a nivel estratégico, **es importante una mayor coherencia entre las políticas de ambas áreas**. Hoy el proyecto que crea el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil crea un “Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil” en el Ministerio de Justicia para la elaboración de una “Política Nacional de Reinserción Social Juvenil”, la cual tiene una bajada operativa a partir de un Plan de Acción respectivo, coordinado a nivel del Servicio. La pregunta es cómo estos instrumentos responderán a las políticas nacionales de niñez que consideran instrumentos similares. Al respecto se sugiere fortalecer el articulado de este proyecto, el cual sí establece que debe tener en consideración la Política

delinquency in a national sample of adolescents. *Journal of Adolescent Health*, 46, 545-552.

Nacional de la Niñez, generada desde la Subsecretaría de la Niñez, agregando una instancia de coordinación operativa especial y un tiempo de realización posterior. Así también la coordinación regional entre los equipos técnicos de ambas áreas es esencial.

Oferta intersectorial

El proyecto destaca en su artículo n°16, la priorización de la atención que deben tener los niños, niñas y adolescentes bajo su protección en el marco de programas vigentes del Estado. **Esta consideración en el articulado resulta positiva dado el alto nivel de aislamiento que tiene el sistema con respecto al resto de la oferta de protección universal y social.** Sin embargo, cabe destacar que por sí solo, la mención legal de este tipo no asegura la provisión de servicios. Por ejemplo, hoy el Ministerio del Deporte ya lo considera legalmente dentro de sus funciones y aún no se logran concretizar ofertas específicas estables entre los servicios.

En este marco, además de directrices legales, es importante materializar las garantías de derechos en actos administrativos concretos, que materialicen programática y financieramente la responsabilidad de los distintos sectores, y por otra parte tener un Servicio efectivo a la hora de coordinarse con estas redes y realmente utilizar, y no desaprovechar, esta oferta programática.

En este sentido, en el ámbito educacional, **el proyecto considera que**

los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del Servicio deberán ser considerados como prioritarios per sé en el contexto en la Subvención Escolar preferencial. Ello resulta un aspecto positivo del proyecto, dada la evidencia que tiene el resultado de la implementación de esta ley en específico y el mayor interés que generaría en las escuelas por integrarlos. Sin embargo, falta la consolidación de programas que permitan trabajar con niños, niñas y adolescentes con alto nivel de desescolarización y rezago, que apoyen estos procesos.

En materia de salud, la brecha que existe es una de las grandes deudas del Estado, teniendo en cuenta el creciente porcentaje de niños, niñas y adolescentes con problemas de salud mental como consecuencia del grave daño vivido a temprana edad. Ello implica no sólo mejorar, aumentar y diversificar la oferta del MINSAL, sino el otorgamiento de mayores recursos para que la propia oferta del nuevo servicio para poder contratar profesionales de la salud en los equipos que intervienen en las residencias especializadas.

Al respecto, está más que clara la necesidad de aumentar los servicios de distinta complejidad de atención, que son requeridos hoy con urgencia por parte de MINSAL y Senda, puesto que este último servicio tiene un convenio en el área de justicia juvenil y no en protección. Se sugiere estudiar la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes, a falta de oferta pública oportuna, puedan ser derivados a servicios de salud privados.

También en el ámbito de salud, **se recomienda agregar en el proyecto la necesidad de que los centros residenciales tengan un Reglamento Sanitario al que regirse**, que otorgue las directrices óptimas de condiciones sanitarias, de administración y manejo de medicamentos, de procesos de contención farmacológica y física, así como de los protocolos de coordinación entre los sistemas.

Sobre la regulación, organización y gestión de los servicios

Un aspecto relevante es que el modelo de gestión de los programas y los servicios responda a un sistema que tenga como objetivo principal **el aseguramiento de la calidad y la mejora continua de los procesos de intervención, gestión financiera y administrativa de los servicios.**

La oferta programática debe responder a las necesidades socioculturales de intervención y los estándares de calidad, instalando la perspectiva de derechos en la gestión. Tanto la regulación, la forma de proveer los servicios, el modelo de gestión y la estructura organizacional, deben responder a estas necesidades.

El servicio debe ser capaz de sistematizar los hallazgos de supervisiones y evaluaciones, pudiendo modificar planes, programas, lineamientos, y tomar acciones preventivas y/o reactivas sobre el sistema completo, basándose en los antecedentes que se observen en uno o varios programas.

La calidad como elemento clave

De acuerdo a todo lo anterior, es clave que el proyecto y el diseño del servicio se base en la calidad como principio fundamental de actuación. Mientras en otras políticas públicas este factor es esencial, ya que su no cumplimiento puede afectar gravemente a la ciudadanía, en niñez se sigue formulando y legislando políticas

siempre desde la parcialidad de la disponibilidad presupuestaria.

Es importante que el servicio defina la calidad, como la capacidad de asegurar que los niños, niñas y adolescentes que han vivido vulneración a sus derechos, reciban un servicio especializado, oportuno, efectivo y pertinente, que garantice el abordaje integral de sus necesidades, mediante intervenciones debidamente planificadas, ejecutadas, verificadas y controladas; por un equipo de personas capacitadas, competentes y con los recursos suficientes para contribuir a la restitución de sus derechos vulnerados.

El servicio debería traducirse en un nuevo marco conceptual y operativo que a partir del enfoque de derechos garantice la entrega de un servicio de excelencia para los niños, niñas y adolescentes. Desde la perspectiva de la calidad, es necesario planificar los procesos operativos, esenciales y estratégicos del servicio que se desea prestar a la niñez y definir claramente los resultados que se desea obtener. En virtud de lo anterior, la concepción de calidad que se adopte debería tener sustento en el enfoque de derechos y estar estrechamente relacionada con las finalidades de la atención a la niñez.

En este sentido, es imprescindible consensuar y definir los factores críticos de éxito en el servicio, que las organizaciones gubernamentales y de la

sociedad civil van a asegurar a la niñez, porque teniendo esto claro es más factible orientar la mejora continua de las prácticas en los ámbitos de la cobertura, territorialidad, oportunidad, costo global de los servicios, carga laboral, entre otros factores.

Acreditación

En este ámbito, resultan positivas las normas que integran un proceso de acreditación de los colaboradores. Hoy solamente opera un proceso de certificación formal, que no profundiza en lo técnico y desaprovecha un espacio importante para el mejoramiento continuo, así como un proceso licitatorio más efectivo. **En este marco, las normas incluidas sobre certificación de idoneidad profesional, comportamiento financiero previo y cumplimiento de la legislación laboral son requisitos positivos que agrega el proyecto para acreditarse**, teniendo en cuenta que ya son exigibles en los procesos de licitación. Aun así, dentro de los requisitos, **también debiera considerarse el historial de los organismos que han sido institucionalmente responsables de violaciones de derechos a niños, niñas y adolescentes.**

Otro punto a considerar es que estos procesos de acreditación deben tener un arreglo institucional que permita que los resultados sean validados por un tercero. El proyecto propone que sea el servicio quien realice el procedimiento de acreditación, y que sus resultados sean finalmente aprobados por el Consejo de Expertos, que es un órgano

colegiado y autónomo, por lo que se respetaría este principio.

Sin embargo, **el bajo nivel de detalle expuesto en el proyecto en relación al funcionamiento de este sistema deja varias interrogantes de cuánto se aprovecha éste para que efectivamente aporte al mejoramiento continuo de la calidad.**

Al respecto, no se detallan los ámbitos temáticos, tipos y subtipos, el procedimiento y/o los niveles de acreditación que podrían existir, no teniéndose entonces claro el modelo y énfasis buscados con ella.

En este sentido, no queda en claro en el ámbito de acreditación técnica, el modelo de fondo, el cual puede ir, como tipologías puras, desde un modelo “*top down*” (desde arriba hacia abajo) evaluando la capacidad de implementar estándares y sus resultados, o un modelo “*Bottom up*” (desde abajo hacia arriba), evaluando la calidad técnica de un modelo propuesto desde el colaborador, o simplemente un modelo que considere combinadamente ambos elementos. De la misma forma, aunque es algo que puede quedar a nivel reglamentario, falta especificar en el ámbito programático qué es lo que se acreditará, si programas en su conjunto (por ejemplo “Programa de Reparación de Maltrato”) o servicios específicos que pueden estar contemplados en ellos (por ejemplo, “Intervención en Agresores Sexuales”), lo que depende del tipo de organización programática que se contemple.

Por esta razón, se debiese avanzar hacia una mayor descripción en el proyecto de algunos aspectos claves, tales como los ámbitos de evaluación, los tipos y niveles contemplados. **En cuanto a los ámbitos, la acreditación debe considerar las áreas de intervención, gestión institucional, finanzas y rendición de cuentas y desarrollo de personas y habitabilidad.**

Algo importante también en este ámbito es que **no se fortalece la regulación al respecto de provisión a partir de prestadores individuales.** Hoy esto es posible en la Ley N°20.032 para la línea de diagnóstico, existiendo actualmente 39 prestadores certificados.

Esta manera de proveer servicios podría ser fortalecida y ampliada a nivel ambulatorio como forma de llegar oportunamente a territorios más aislados en donde la oferta licitada tiene difícil alcance o para dar respuestas a casos que necesitan una intervención especializada en un ámbito específico, de manera pertinente y rápida.

Si se considerase aquello, sería necesario fortalecer su certificación previa mediante un mecanismo que asegure su calidad, a partir de un mecanismo especial dentro del Consejo de Expertos/as u otros mecanismos pertinentes a este tipo de provisión, como la Defensoría Penal Pública o el sistema de mediación familiar, generando un registro de prestadores calificados, del cual pueda rápidamente

obtener sus servicios, a manera de cómo se podría realizar mediante un convenio marco.⁸

Por último, cerrando el tema de la acreditación, cabe agregar que **no se considera un registro especial para organismos de la sociedad civil que colaboran en las intervenciones de la red del Sename, especialmente en centros residenciales y que tienen un relativo fácil acceso.** Sin negar el aporte que la sociedad civil pueda realizar a los programas, es importante que se verifique que éstos organismos no presenten antecedentes negativos o cuenten con miembros con ello.

Gestión de la oferta programática

Otro ámbito importante dentro de un modelo que tenga como fin el aseguramiento y mejora continua de la calidad de los servicios, es la forma en cómo éste gestionará la oferta programática. **El modelo de gestión interno debe integrar y dirigir coordinadamente procesos centrales como la evaluación, diseño, planificación, implementación y monitoreo,** necesidad ante la cual debe responder el diseño de la estructura organizacional.

Evaluación

En cuanto a la evaluación de los servicios, el proyecto establece que una de las funciones del Servicio será la evaluación periódica de la oferta programática,

⁸ Al respecto ver recomendaciones contenidas en CSP (2013) "Auditoría al Modelo de Contratación de Servicios de Mediación Familiar" p. 16.

considerando la realidad territorial, cultural y geográfica, función que también se señala para las Direcciones Regionales. En el artículo N°36 se profundiza respecto a esta función, agregando que ello se podrá realizar generando o encargando estudios, análisis y propuestas que permitan su mejora continua. Esta función sería además de la que tendría la Subsecretaría de Evaluación Social.

El realce dado a la función de evaluación es un aspecto positivo del proyecto, lo que **debe traducirse entonces en unidades de estudios a nivel nacional y regional con dotación y recursos suficientes para su actuar**. Su carácter de “continuo” debe generar en un patrón claro de evaluación ex ante, durante y de resultados e impacto, tanto a nivel de efectividad, eficacia y eficiencia. Esto es clave para el mejoramiento sostenido de los servicios para que puedan responder a los estándares fijados por Desarrollo Social. Por ello, es clave el actuar colaborativo con centros de estudios y la sociedad civil, tanto a nivel nacional, como regional.

Diseño de estándares

En cuanto a la fijación de estándares el proyecto detalla que su diseño está radicado según lo dispuesto en la Ley N°20.530, específicamente en la Subsecretaría de Evaluación Social, en colaboración con la Subsecretaría de la Niñez. Al Servicio le recaería la función de establecer las normas técnicas y administrativas para su operación, ya sea directa o a través de terceros.

Cabe mencionar al respecto, la necesidad de que la elaboración de los estándares tenga una revisión cada cierto tiempo, para observar su pertinencia según necesidades de los sujetos de atención, contexto y nuevas consideraciones desde instrumentos internacionales. Esta revisión debe basarse en un levantamiento del estado del arte en sistemas y modelos de gestión de calidad a nivel nacional e internacional y con equipos idóneos que auditen el cumplimiento y resultados de los estándares.

Desde esta base, los estándares debieran definirse en torno a diferentes áreas tales como la gestión de intervención, procesos estratégicos y gestión de recursos financieros y administrativos.

Éstos también debieran definir que los instrumentos y herramientas de diagnóstico y evaluación utilizados dentro de los procesos de intervención sean basados en evidencia, los cuales puedan traducirse en objetivos y resultados medibles, con herramientas como NCFAS G u otras. Todo esto es clave para que la valoración profesional no sea subjetiva y así reducir los sesgos.

Monitoreo y supervisión

Otro aspecto significativo dentro del modelo de gestión de los programas es que su diseño sea directamente desarrollado con un seguimiento en la implementación. Al respecto, el proyecto en lo que confiere a lo establecido en el Párrafo N°6 del Título III alude solamente a las funciones de evaluación y

supervisión, definiendo esta última dentro del seguimiento al cumplimiento de la normativa técnica y administrativa.

Cabe señalar al respecto, **la necesidad de diferenciar más claramente las funciones de monitoreo de aquellas que cumplen con la fiscalización del cumplimiento de estas normativas por los proyectos, propios o por terceros.** El monitoreo es una observación que compara lo programado (estándares o planes por cada programa) con la ejecución, con la función de establecer acciones correctivas en el proceso⁹, más allá de un sólo proyecto en específico. En este sentido, da seguimiento a los resultados esperados fijados para cada línea programática en diferentes niveles. Hacer este seguimiento es primordial, ya que permitirá que el Servicio planifique ex ante la operación la implementación de los programas y sus estándares, y dé seguimiento a ello, sin que se produzca, como sucede hoy en día, un “salto” directo del diseño hasta los proyectos.¹⁰

Con respecto a la supervisión propiamente tal, el proyecto propone que el Servicio verificará que los niños, niñas y adolescentes del Servicio se encuentren recibiendo una intervención o cuidado alternativo adecuado, sobre todo en éste último. A excepción de que es negativo que el proyecto considere una línea más importante de supervisar que otra, en general lo planteado

constituye un avance a lo existente hoy en día, que sólo se enfoca en la revisión administrativa y financiera, y parcialmente técnica, y no en aspectos profundos de la calidad.

Es importante contar con un **sistema de supervisión** coherente a las características de las intervenciones sociales, de carácter progresivo y preventivo. El proyecto al respecto no vincula la supervisión a ningún otro proceso, y no deja en claro el dinamismo que afectan el desempeño y el cumplimiento de los resultados.

Es por ello que es necesario que **la supervisión tenga un carácter sistémico cuyo objetivo deba ser el “orientar, promover y verificar el buen desempeño de los proyectos para el logro de los resultados esperados a favor de la población atendida en un contexto de mejora continua”.**

La conformación de este sistema, requiere de la consideración de una unidad nacional y regional, con dotaciones suficientes de supervisores únicamente dedicados a esta labor y en base a un sistema de detección de alertas que permita unificar la información levantada a partir de alertas, evaluaciones, antecedentes, inspecciones, información externa (auditorías, tribunales de familia,

su descripción, éste apunta al seguimiento de las prestaciones y medidas que se aplican a nivel de los casos. Esto es sin perjuicio de que esta información pueda utilizarse para el monitoreo programático planteado.

⁹ Cohen, E. & Franco, R. (2005) Gestión social. Cómo lograr impacto en las políticas sociales. Siglo 21 Editores: Ciudad de México, CEPAL.

¹⁰ Cabe aclarar que el proyecto plantea en su Artículo n°30 la creación de un “Sistema integrado de información, seguimiento y monitoreo”. Sin embargo, en

inspecciones autónomas, denuncias de niñas y sociedad civil), etc.

Específicamente en el ámbito de la recolección de estos antecedentes, se requiere especial en que **la supervisión realmente sea capaz de identificar la calidad en los procesos**. Por ello, se debe profundizar en indicadores y formas de verificarlos que realmente den cuenta de la complejidad de algunos procesos claves en la intervención o el cuidado, evitando que finalmente el Servicio no detecte situaciones graves debido a observaciones parciales.

A partir de estos mecanismos de información, se deben generar diversas formas de reacción de acuerdo a niveles de riesgo, que se adapten a las particularidades de cada proyecto, que podrían ir desde la asistencia técnica hacia el control sancionador, y no quedarse solamente en la lógica de incumplimiento. Al respecto, es positiva la incorporación de la asistencia técnica como parte de las tareas del Servicio. Sin embargo, el proyecto plantea que ésta debe ser en base a la solicitud del prestador. De acuerdo a lo descrito anteriormente, **la asistencia técnica debe ser de oficio cuando sea requerida en función de su oportunidad con el riesgo detectado**.

También es oportuno que el proyecto regule y detalle diversos aspectos del procedimiento sancionatorio, lo cual da certeza de las reglas que deben asumir los organismos cuando se inicia un procedimiento y asegurar un debido proceso que permita el intercambio de información, en un contexto de

programas de alta complejidad. Con respecto a las sanciones propuestas propiamente tal, cabe añadir que eventualmente el rango porcentual de multas podría ser muy perjudicial en organismos muy pequeños, por lo que debe ser utilizado con cuidado.

Otro aspecto positivo del proyecto es el fortalecimiento normativo de la herramienta de administración provisional, agregando también la administración de cierre para sanciones que impliquen la cancelación temporal o permanente del colaborador. Esto permite al servicio contar con una herramienta de reacción que a la vez no inhiba la aplicación de sanciones cuando sea necesario.

Sin embargo, hay que evaluar las facultades de revisión que tiene el Consejo de Expertos, el cual es centralizado, para aprobar la administración provisional y su designado/a. Aun cuando, se especifica que, frente a esta causal, el Director Regional podrá solicitar su convocatoria al Director Nacional, igualmente no queda claro si esto será lo suficientemente oportuno, teniendo en cuenta el sentido de urgencia que muchas veces tiene este procedimiento. Asimismo, en cuanto a la administración provisional, cabe analizar si también sería necesario en proyectos de tipo ambulatorio, cuando por ejemplo se producen cierres debido a problemas financieros o administrativos.

Por último, en este ámbito se propone consolidar institucionalmente un proceso de inspecciones autónomo que

vigile la situación de los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes de forma periódica. Como menciona el proyecto, la Defensoría de la Niñez tiene la facultad de visitar los centros. Ello constituye una oportunidad para fijar un procedimiento de carácter periódico, (y no solamente circunstancial), transparente y con participación de la sociedad civil, imitando - y mejorando - la experiencia de las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros (CISC) en justicia juvenil.

Modelo de provisión

El reciente informe del Comité de los Derechos del Niño, afirma claramente que el Estado de Chile tiene una visión caritativa y subsidiaria, que se aleja de la obligación que tiene Estado como garante principal de respetar, cumplir y proteger los derechos de la niñez. Las subvenciones son entendidas como un “auxilio económico” mediante la entrega parcial de recursos desde el Estado a organismos de la sociedad civil, esperando que éstos cubran el resto de manera filantrópica.¹¹

El problema no es la participación de ésta, la que- al contrario -puede cumplir un rol fundamental y valioso, sino las reglas y las condiciones en las que se desempeña, lo que se refleja en un nivel de control público mínimo que impacta en cómo se planifica la organización y disposición de la oferta, la forma de

¹¹ CDN (2018) Informe de la investigación relacionada a Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Págs.8 y 9

llevar las licitaciones, el modelo de financiamiento y la fiscalización.

El proyecto no deja en claro que se esté superando la subsidiariedad como modelo de provisión de los servicios. Se establece que la ejecución de los programas se realizará a través de colaboradores acreditados, siendo la participación directa del Servicio algo excepcional que se puede realizar sólo en el caso de carencia de oferta privada. Al respecto, cabe destacar que **el enfoque de derechos exige que la provisión de los programas no solamente tenga en cuenta su disponibilidad, que, por supuesto es fundamental, sino también su calidad, pertinencia y accesibilidad.** Son todos estos factores, y no solo la disponibilidad de oferta, los que debieran evaluarse al momento de tomar decisiones en cada territorio.

Por otra parte, las modificaciones propuestas a la Ley N°20.032 siguen mencionando a las transferencias como “subvenciones”, definidas por el Reglamento de esta ley, en su artículo N° 23 como un “Auxilio Económico”, que se transfiere al receptor, pasando a ser recursos desafectados de carácter público. Este concepto también fue criticado en el informe del Comité, el cual dice que **esta denominación “demuestra una visión muy lejos de la obligación jurídica de poner los recursos necesarios para garantizar los derechos”**¹². El proyecto al respecto

¹² CDN (2018) Informe de la investigación relacionada a Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Pág. 8.

debiera dejar establecido que las transferencias responderán a los estándares fijados.

Sin perjuicio de lo anterior, hay elementos positivos dentro de la propuesta. **Una de ellas es la eliminación de las entidades coadyudantes, las cuales hoy tienen una alta desregulación.** El proyecto propone que todos los centros deban acreditarse y someterse a supervisiones, siendo optativo el recibimiento de la denominada subvención desde el Servicio.

También resulta **muy adecuado que las Direcciones Regionales tengan la función de poder estimar la demanda y proponer el diseño de la oferta programática que estiman necesaria de acuerdo a las particularidades de cada territorio,** lo que debiera también ser en las formas de organizar su provisión. En este sentido, también es destacable la idea de que tengan la facultad para gestionar la oferta de sobrecupo. Ello debe basarse conforme a diagnósticos con datos verificables que evalúen, con pertinencia sociocultural, las necesidades de intervención de los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

El criterio de flexibilidad de la oferta programática no solamente debe referirse a los diseños de intervención, sino también a sus formas de organización.

El nuevo servicio debiera superar la segmentación parcial de los programas separados por “problemáticas”. Esto no

reconoce la polivictimización de los niños, niñas y adolescentes y sus familias, y la necesidad de otorgar respuestas a problemas multidimensionales con respuestas integrales, pertinentes y oportunas, con atenciones inter y multidisciplinarias, biopsicosociojurídicos y espirituales.

Esto implica que la oferta programática deba ser organizada de manera flexible, de acuerdo a las características de cada territorio, considerando la incorporación de dispositivos multimodales y prestadores individuales, que puedan llegar de manera más oportuna.

También es recomendable evaluar la aplicación de otras herramientas licitatorias, que eventualmente necesitan fijarse por ley, y que den cuenta de las características de esta oferta programática. Por ejemplo, consultas previas a la licitación a los colaboradores, licitaciones mixtas de territorio, bases de licitación con indicadores regionales, contratos de duración variable, formas de licitar rápidamente prestadores individuales mediante registro certificado, licitaciones separadas de infraestructura y algunas aplicadas por otros servicios como Senda o la Defensoría Penal Pública.

Al respecto, se podría recoger la experiencia del sistema de licitaciones de la Defensoría, el cual tiene diversos elementos que han sido positivamente evaluados, tales como la existencia de Comités de Adjudicación en cada una de las regiones, instancia que permite que la evaluación, selección y adjudicación de

las propuestas sea profesional y confiable.

Otro aspecto a evaluar en este ámbito es que el proyecto en el contexto de reformas a la Ley N°20.032, establece los montos necesarios para cada línea de acción, estableciendo un valor base por niño/a, debiendo ser fijado por reglamento las formas de pago por cada línea de atención de acuerdo a las características de cada una.

Por ende, un punto debatible es que el proyecto tenga que establecer legalmente los costos, ello puede generar una restricción futura para su actualización, tal y como sucede hoy en día. **Se debiera dejar en claro que los costos deben responder a los estándares y normas técnicas**, los que debieran ir modificándose.

Ello implica actualizar los montos fijados para poder cubrir los costos, y esto requiere la consolidación de una gobernanza más dinámica del proceso que tarifique, mediante metodologías profesionales para ello, y regule los costos sin tener que modificar la ley, mediante un proceso de participación y coordinación directa entre la Dirección de Presupuestos, Desarrollo Social y el Servicio, lo que necesariamente tendría que ser aprobado y revisado durante la discusión de la Ley de Presupuestos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que se están llevando paralelamente estudios de diseño, comprometidos en el Acuerdo Nacional por la Infancia, para

los programas ambulatorios y residenciales. ¿Será necesario entonces modificar futuramente los costos del proyecto? Al respecto, cabe constatar, que los éstos responden al aumento propuesto en el Mensaje 003 - 366 en la línea residencial, pero sin innovar en programas ambulatorios, aunque sí en familias de acogida.

El proyecto también propone en este ámbito que la actualización de esta banda de precios sea actualizada según Unidades de Fomento. Si bien ésta permite un marco de mayor transparencia, al igual que las Unidades de Subvención del Sename (USS), se actualiza principalmente por IPC. Este índice no actualiza pertinentemente los gastos asociados a remuneraciones, teniendo en cuenta que el 75% de los costos de los programas son por este concepto. Ello ha producido hasta el momento un aumento de la diferencia entre los costos reales y el aporte otorgado vía subvenciones, lo que sólo ha precarizado más el sistema.¹³

El proyecto propone positivamente que las formas de pago deben establecerse por reglamento, de acuerdo a las características de cada línea programática. Ello debe ser flexible a los cambios en los programas, a partir de un estudio acabado de cómo se proyecta organizar ésta, y a partir de esto analizar las mejores formas para asignar los recursos. En principio, las formas de financiamiento debieran asegurar los costos anticipados de recursos humanos, servicios y procesos

¹³ Ver análisis de Jorge Álvarez Chuart al respecto: <https://ciperchile.cl/2018/06/08/el-problema->

[estructural-de-la-subvencion-que-entrega-el-sename-a-sus-organismos-colaboradores/](https://ciperchile.cl/2018/06/08/el-problema-estructural-de-la-subvencion-que-entrega-el-sename-a-sus-organismos-colaboradores/).

derivados de los estándares y variablemente premiar el logro de resultados efectivos en la intervención.

Aun así, el proyecto se contradice, ya que igualmente especifica que el financiamiento en el cuidado residencial debe ser 50% en la parte fija de los costos y 50% de manera variable. Esto, además, conlleva a la necesidad de ahondar en el modelo de costos proyectado para ello, teniendo en cuenta que la tendencia en materia residencial es reducir significativamente su tamaño, lo que dificulta más las asignaciones variables.

Por último, no se ven un conjunto de nuevas normas en este proyecto que mejoren la regulación con respecto a las operaciones financieras, en temas como uso de excedentes, arriendo de inmuebles o los gastos de remuneraciones¹⁴.

En lo que respecta a gasto centralizado, el proyecto modifica la Ley N°20.032 y propone fijar -mediante un reglamento- un monto diferenciado, sujeto al límite actual del 10%. La idea inicial de ítem de gasto era aprovechar las economías de escala de costos administrativos de organismos con más de un proyecto, lo que también podría revisarse y evaluarse por las Direcciones Regionales en fase de evaluación de ofertas en el proceso licitatorio.

¹⁴ El personal que trabaja en organismos colaboradores se rigen por el Código del Trabajo, debiendo el organismo cumplir con sus normas y por lo tanto contar los recursos para gastos específicos de esta norma, adicionales a la remuneración corriente.

¹⁵ pago de remuneraciones y de personal en directa relación con los objetivos de proyectos licitados, arriendo de inmuebles de oficinas centrales y consumos básicos (las cuales deberán ser prorrateadas si en ella se

Aun así, es necesario fortalecer la regulación de este tipo de gasto. Actualmente, la Ley N° 20.032, en su artículo n°28 y en el artículo n°72 de su Reglamento regulan actualmente este tipo de gasto de manera general, especificando que estos fondos “sólo podrán destinarse a gastos de administración que se efectúen para el cumplimiento de los objetivos de los proyectos”. El detalle sobre qué tipo e ítems de gastos son específicos a ello, de manera de diferenciada a gastos que no correspondan a los proyectos, ha sido solamente detallado a nivel de circulares internas.¹⁵ Es necesario reforzar la regulación al respecto, especificando la necesidad de que a nivel legal y reglamentario esto sea fijado de manera más detallada, ya que no puede solamente depender de circulares internas. De la misma forma, la rendición de cuentas debiese ser transparentada, y dejar mejor establecido que su utilización no debiese afectar los costos operacionales de intervención propios de los proyectos, respetando con ello los estándares.

Sobre el sistema de Información

El proyecto propone la creación de un “Sistema Integrado de Información, Seguimiento y monitoreo”. **La creación de este sistema es un elemento favorable y va en la línea de poder**

realizan otras actividades o manejan recursos distintos), gastos administrativos, movilización, jornadas técnicas para personal de los proyectos, apoyos a proyectos deficitarios, actividades recreativas de los niños atendidos, y otros relacionados al objetivo de los proyectos. (Circular 06-2017)

generar plataformas que permitan centralizar y unificar la información con respecto a los casos, retroalimentando así otros procesos institucionales como la supervisión, el monitoreo, y las evaluaciones. La descripción del sistema apunta a la individualización de la información de los niños/as, incluyendo diversos antecedentes de caracterización.

Por otro lado, existe la necesidad intrínseca que este sistema realmente tenga en la implementación una capacidad real de que los programas registren efectivamente la información, permitiendo disponer de ella para distintos procesos. Esta tarea ha sido específicamente crítica en sistemas como el Chile Crece Contigo o el propio Senainfo, en donde la calidad, además de los datos, no es óptima. Es por ello que se deben considerar tanto sanciones por incumplimientos por esta tarea, así como estándares y normas de personal que fijen personas que la apoyen.

Aun así, **la operación de este sistema necesita de la interoperabilidad e intercambio de datos con diversas otras instituciones**, permita que los programas en el territorio cuenten con información oportuna sobre cada niño/a a fin de hacer más efectivos los procesos de diagnóstico y diseño de planes de intervención. Dentro de este marco, es indispensable avanzar hacia un expediente único virtual que sea continuamente actualizado por los diferentes actores intervinientes.

El proyecto menciona correctamente al respecto que, debe estar sincronizado

con los sistemas de Desarrollo Social, Tribunales de Familia y el del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. Aun así, no menciona a otros actores claves como Senda, Ministerio de Salud o el propio Ministerio de Educación, que tienen sus propios sistemas. **Es central contar con formas de manejar la información, desde Desarrollo Social, avanzando desde la "big data" a la "deep data", y que se centre más en la calidad de los datos.**

La implementación de estos sistemas, tanto el central como los de cada servicio, tienen una alta complejidad. En la actualidad, el Ministerio de Justicia está desarrollando un estudio de diseño para crear el sistema de información en el área de responsabilidad penal adolescente. Es preocupante que estos procesos no se realicen de manera coordinada.

Su implementación es un desafío no menor, ya que implica el traspaso de información entre distintas instituciones y poderes del Estado. Las malas experiencias del Banco Unificado de Datos, la Ficha única de Salud, las dificultades que han tenido los registros en Chile Crece Contigo y el propio Convenio de intercambio de información entre el Poder Judicial y Sename; muestran la necesidad de tener una oficina de implementación especializada que coordine todos los diseños y procesos.

Sobre las normas de transparencia

El proyecto avanza en establecer mayores exigencias de transparencia. **Específicamente propone en su artículo N°56 de reformas a la Ley N°20.032, que los organismos acreditados dispongan en sus sitios web distintos ámbitos de información,** desde elementos corporativos hasta información de desempeño e indicadores financieros. La medida propuesta es positiva, ya que permite generar un mayor control social y ciudadano sobre los propios colaboradores, a fin de que éstos mejoren su desempeño.

En esta misma línea, **se podría exigir ex ante también que los colaboradores acreditados cumplan con requisitos de transparencia** de su gestión técnica, financiera, de personas (como por ejemplo la experiencia del FECU social) de sus servicios, con fines de garantías previas de confiabilidad de buen servicio

Aun así, el proyecto podría avanzar aún más en normas de transparencia activa. Para lograr materializar procesos de control social que realmente incentiven la mejora del desempeño, se necesita también que el acceso a la información no sea una tarea difícil. El Servicio debe asumir una filosofía de datos abiertos, en donde la apertura de la información sea clara y sencilla. Por ello, se recomienda agregar la función de que el Servicio también tenga una política activa de transparencia, incluyendo en su propia página web el acceso fácil, manejable y abierto a los datos

estadísticos de atención, los resultados de las supervisiones, la información financiera y los detalles de la acreditación, entre otros. control social que realmente incentiven la mejora del desempeño, se necesita también que el acceso a la información no sea una tarea difícil. El Servicio debe asumir una filosofía de datos abiertos, en donde la apertura de la información sea clara y sencilla.

Sobre la regulación del personal

El proyecto no considera la disposición de normas comunes al personal, independientemente del tipo de provisión estatal o tercerizada. **Y es necesario que existan estándares y criterios óptimos y comunes en el desarrollo de personas, que den cuenta de un contexto laboral transversal que se produce en intervenciones complejas.** Ello debe, dentro de un sistema de aseguramiento de la calidad, impactar en los requisitos de acreditación, selección de personal, evaluación de desempeño, capacitación, políticas institucionales de incentivos, áreas y temas de evaluación en bases de licitaciones, entre otros.

Un aspecto valorable del proyecto es el requisito de realizar una evaluación de salud física y mental al personal que ejerce trato directo cada dos años. Sin embargo, no queda claro qué se entiende por el personal de trato directo. **Esta evaluación, debiera ser un elemento a todo personal que tiene interacción con los niños, niñas y adolescentes,** desde los directores/as, jefes/as técnicos/as, coordinadores/as de turno, psicólogos, etc. **Asimismo, se debiera dejar en claro que esta evaluación incluirá un examen de drogas.**

En materia de capacitación, el proyecto propone que el servicio desarrolle políticas, programas y actividades de capacitación periódica, con participación obligatoria de sus funcionarios/as. Incluye de buena manera que el

personal de los colaboradores podrá participar de estos procesos, lo que es clave en el marco de entendimientos comunes de prácticas de intervención y cuidado. **Sería positivo agregar que estos procesos incluyen la colaboración con centros de estudios a nivel nacional y regional.**

El servicio debiera establecer compromisos medibles de formación continua del personal, tanto de administración directa como de colaboradores acreditados, y requerir previamente en la acreditación y bases de licitación la incorporación de planes de formación continua en todo ámbito.

Otro aspecto clave en materia de personal es el cuidado de los funcionarios/as. **Ello parte, primero, por la protección de condiciones laborales óptimas, tanto en funcionarios/as públicos como del personal de los colaboradores.** En este marco, analizar si el Servicio contiene en su diseño dotacional ratios adecuados de capacidad de atención, así como una fijación de grados acorde a los perfiles de cargos.

En cuanto a los trabajadores/as de colaboradores, aunque es un aspecto considerado en la acreditación, **es importante también que las bases de licitación y las supervisiones consideren indicadores que vigilen las condiciones laborales de manera adecuada y resguarden también remuneraciones acordes a sus perfiles de cargo,** evitando así la precarización

del sistema y que los programas sean considerados como escuelas con alta rotación laboral. Hoy la brecha económica y duración de los contratos que sostiene al servicio no favorece la fidelización del personal, así como un real compromiso por la calidad, lo cual repercute en la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En la misma línea, **es indispensable interrogarse sobre las formas de ordenar los turnos en los centros.** Hoy esto depende del criterio de cada región y hay un desorden importante, en donde los funcionarios/as de los centros tienen en promedio, 21 horas extras de trabajo mensuales¹⁶. Al respecto, se debe averiguar si los estándares y el diseño contemplado para el Servicio contempla la fijación de dotaciones suficientes en un número de turnos coherente. En otras instituciones como Gendarmería o los servicios de salud, cuentan con reglas especiales para el sistema de turnos adaptados a sus realidades. Esto podría ser un ejemplo que podría aportar al diseño, considerarse legalmente y especificarse en un reglamento.

Sin duda, el **trabajar en espacios de intervenciones sociales con niños, niñas y adolescentes con alta experiencia de trauma genera un contexto laboral complejo para los trabajadores/as,** puesto que se exponen a un desgaste profesional y a problemas de salud mental. Es por ello que, además de que su trabajo sea en condiciones laborales óptimas, es

fundamental agregar que el servicio y los colaboradores tienen la responsabilidad institucional de cuidar a sus profesionales, realizando estrategias de cuidado integrales, las cuales no solo deben quedarse en actividades recreativas.

Estas estrategias deben considerar aspectos como incentivos -sí o no monetarios-, condiciones de espacio de trabajo óptimos (iluminación, espacio, mobiliario y otros), fortalecimiento del trabajo en equipo (supervisión clínica de casos, acompañamiento por terapeutas, jornadas formativo-recreativas, evaluaciones de desempeño nutritivas orientadas a la mejora) y planes de autoformación.

¹⁶ Dipres (2018) Balance 2017 de Gestión Integral del Servicio Nacional de Menores.

Sobre el diseño orgánico

Sobre la estructura organizacional

El proyecto no especifica legalmente mayores detalles de la estructura institucional del Servicio. Si bien su especificación a nivel legal no es relevante describirla en su totalidad, sí es transparente y necesario conocer el diseño organizacional que entonces se está proyectando, y que por lo tanto impacta en el informe financiero.

Teniendo en cuenta lo anterior, - en el texto legal- el cargo de Subdirector Nacional propuesto por el proyecto sí debe tener una mayor descripción de sus facultades, para diferenciar sus atributos debidamente del Director Nacional y que con ello quede claro en el Reglamento.

Sobre la coordinación intersectorial

Otro aspecto relevante de análisis es la forma que en que se contempla el diseño institucional en relación a la coordinación intersectorial. El proyecto establece la creación de una Comisión Coordinadora de Protección a cargo de la coordinación intersectorial de los órganos involucrados, la cual podrá ser convocada por el Director Nacional del Servicio.

No queda claro por sí solo cómo el servicio tendrá la capacidad para articular al resto de actores mencionados, siendo sólo un servicio. En este marco, es preciso interrogar sobre cómo se proyecta la planeación

intersectorial estratégica y operativa, tanto a nivel nacional y regional, en el marco de la estructura y funciones de la Subsecretaría de la Niñez y MDS.

Por otra parte, el proyecto propone en su artículo n°18 que se deberá evitar una sobre intervención de los niños, niñas y adolescentes, un aspecto relevante y positivo. Sin embargo, queda la duda sobre cómo el modelo pretenderá lograr este objetivo, dado que **hoy el sistema funciona en base a la repetición de procesos y fases de diagnóstico, así como con la participación de varios actores simultáneamente que deben coordinarse** y con elementos cotidianos que dificultan las intervenciones, como, por ejemplo, su programación horaria en horas del día no pertinentes, lo que sólo desfavorece a las redes con menos recursos.

Al respecto, el proyecto, considera la necesidad de que en el caso de que un niño/a esté en dos programas, uno asuma una función "focal" de coordinación entre ambos, lo que será designado por el órgano administrativo o local competente. Por ello, es importante interrogarse al respecto, cuáles deberían ser las funciones de coordinación y gestión de las redes en torno a cada caso desde el ámbito local, lo que debe analizarse en el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez. Del diseño de ello, depende mucho el análisis de las tareas de gestión de redes también del propio Servicio.

Sobre el Consejo de Expertos

La creación de un Consejo de Expertos como cuerpo colegiado es una medida positiva, que va en la línea de generar estructuras modernas que posibiliten la rendición de cuentas y una mejor interacción con el entorno. **Éste debiera constituirse como un cuerpo que tenga como objetivo definido el aseguramiento de la calidad dentro del servicio.**

Este Consejo estaría formado por cinco miembros elegidos por la Presidencia de la República y el Ministerio de Desarrollo Social desde una terna elegida por el Sistema de Alta Dirección Pública. Teniendo en cuenta las atribuciones que tendrá este Consejo -que incluye la revisión y asesoramiento al Servicio- su composición se debiera equilibrar integrantes de distinto origen y trayectoria, además de sólo los ámbitos de especialización, lo que lógicamente debe fortalecerse con una regulación clara que prevenga conflictos de interés. En este sentido, **la composición de sus miembros también debiese considerar a representantes que cumplan los perfiles requeridos de la sociedad civil o centros de estudios.**

Las facultades de este Consejo incluyen el asesoramiento al Servicio, la aprobación de los resultados de los procesos de acreditación y la aprobación

de la aplicación y personas asignadas en administración provisional de cierre.

Con respecto a esta última función, como se mencionó anteriormente, cabe profundizar si el procedimiento no resultará poco oportuno y centralista al sentido de urgencia de esta medida. De esta forma, es importante fortalecer el carácter de convocatoria inmediata al respecto o definitivamente descentralizar el mecanismo o conformar instancias similares colegiadas a nivel regional.

Por otra parte, el Consejo de Expertos también podría asumir una función más protagónica en la revisión de los estándares programáticos fijados por el Ministerio de Desarrollo Social y en las normas técnicas fijadas por el Servicio. Específicamente en este ámbito, el Consejo podría participar en la validación de estas normas técnicas, mediando en que realmente interpretan los estándares fijados. De la misma forma, podría participar en la validación externa de diversos protocolos de actuación que sean relevantes.

Sobre la implementación

Toda la reforma tiene una alta complejidad. Ésta implica no solamente la separación del Sename y la creación de dos nuevos servicios. Sino también, si efectivamente avanza en lo comprometido, en modificaciones en las formas de actuar en lo local y en los procedimientos de protección. Por lo tanto, es una reforma interdependiente, que involucra a diferentes poderes del Estado. Lo cual implica entender que se habrá de afrontar resistencias institucionales, culturales, divergencias y rigideces en todos los niveles de toma de decisiones.

Por esta razón, es sumamente necesario pensar bien esta implementación, estableciendo un Plan concreto de instauración y de transición a los nuevos servicios. Debemos evitar un fracaso, implementando todo inmediatamente o, en otro extremo, sin una planificación concreta.

En este marco, primero, se debe establecer de manera más coordinada la separación del Sename. Este proyecto propone una implementación en seis años, mientras que el de Reinserción Social Juvenil en cuatro. Además de ello, ¿cuánto está coordinado la progresividad zonal entre los servicios? Esto es algo importante, ya que habría momentos en que convivan tres servicios, por lo tanto, sí se debiese tener una inserción coherente que ordene a todos los actores.

Además de esto, se recomienda que desde la Subsecretaría de la Niñez se imite la experiencia de implementación de la Reforma Procesal Penal, que incluyó la conformación de una División en el Ministerio de Justicia, especialmente dedicada para implementarla. **Es decir, debiese reflejarse en un equipo profesional y multidisciplinario que funcione como oficina de implementación**, la cual evalúe, coordine y corrija constantemente los procesos de implementación.

Por último, con respecto al Informe Financiero, éste especifica un adicional de \$94.852 MM en gasto corriente en régimen. Ello con respecto a un gasto total del área de protección de \$235.811 MM actualmente vigente. Es preciso profundizar si el monto considerado como marco actual de presupuesto incluye el total de líneas programáticas vigentes del Sename y a la vez cuánto del gasto del Servicio de los funcionarios/as administrativos es considerado para cada servicio.

Lo anterior es importante, ya que, cabe averiguar el destino de los recursos de las Oficinas de Protección de Derechos dentro del diseño de las Oficinas Locales contempladas. Si éstos recursos se contemplan como marco financiero para este Servicio, se debe tener en cuenta entonces que la instalación del sistema local, desde el punto de vista financiero, sería desde una inversión iniciada desde cero.

PRESENTACIONES

A continuación, se presentan los links de las presentaciones y documentos realizados por cada una de las organizaciones y personas participantes, en el contexto de la mesa de trabajo.

- [Comunidad de Organizaciones Solidarias](#)
- [Observatorio para la Confianza](#)
- [Centro Iberoamericano de Derechos del Niño \(CIDENI\)](#)
- [Grupo Miradas](#)
- [Fundación Sentido](#)
- [Macarena Andrade Muñoz](#)