



V. Reforma e institucionalidad

Recomendaciones del Informe del Comité de los Derechos del Niño 2018 a Chile

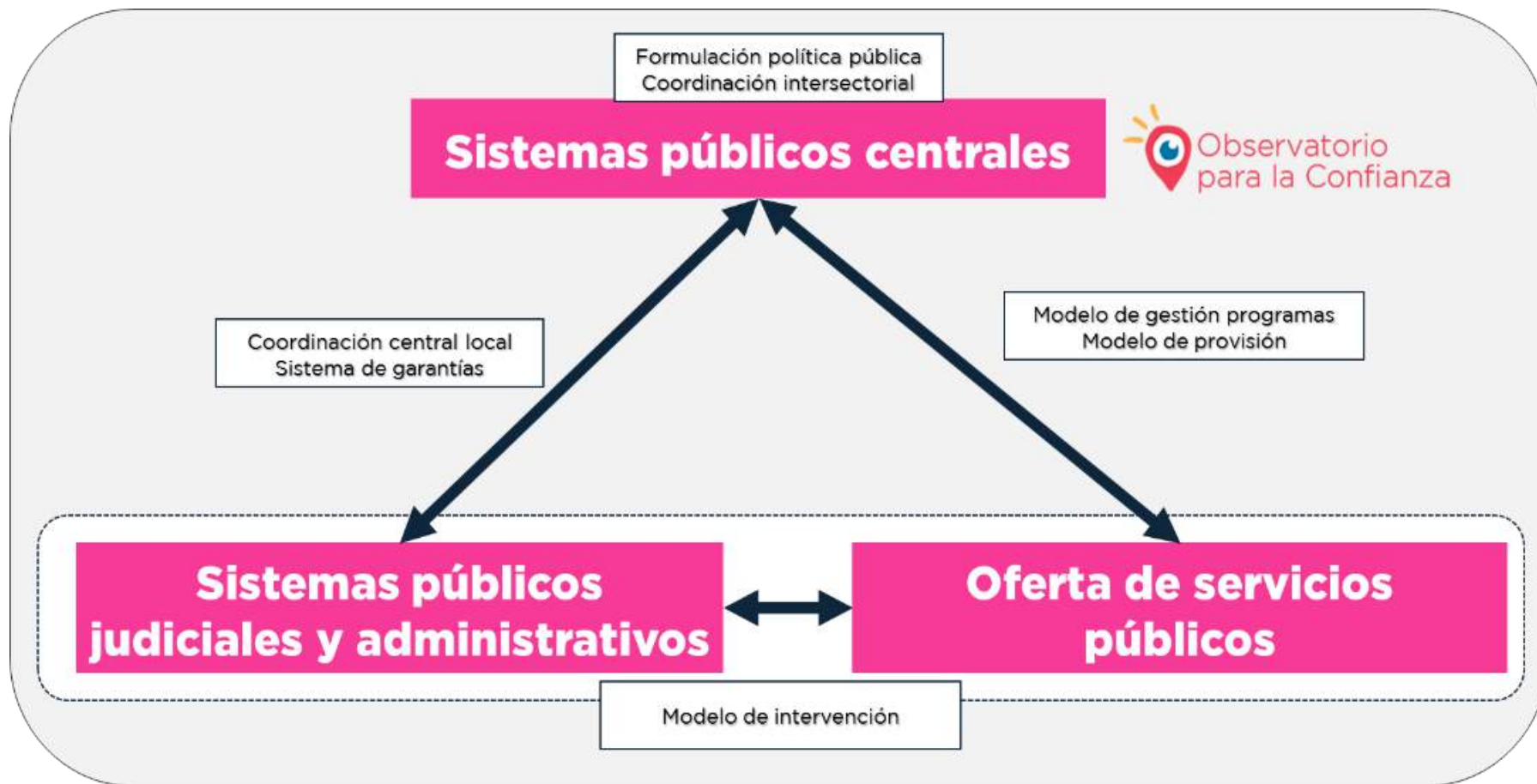
124. El Comité recomienda que el Estado parte adopte el paradigma de protección integral de la Convención, especialmente: a) Aprobando con urgencia la ley de protección integral de la infancia y garantizando que ésta sea conforme con la Convención.

126. El Comité recomienda que el Estado parte asuma plenamente la responsabilidad de regular, controlar y financiar el respeto, protección y realización de todos los derechos de los NNA en el sistema de protección.

128. El Comité recomienda que el Estado parte desjudicialice el sistema de protección, en particular: a) Cree un servicio de protección administrativo, especializado y dotado de recursos suficientes, que conozca a fondo los recursos existentes para la garantía de todos los derechos, que detecte las carencias existentes y que realice un seguimiento individualizado desde las situaciones de riesgo y con competencia para adoptar las medidas necesarias a fin de prevenir, proteger y remediar situaciones de vulneración de derechos.

130. El Comité recomienda que el Estado parte: a) Dote de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y especializados en el sistema; b) Establezca programas de formación continua y especializada para el personal que trabaja en el sistema; c) Establezca procedimientos eficaces de supervisión del personal que trabaja en el sistema, y su sanción y remoción ante casos de violaciones de los derechos del NNA.

Una mirada sistémica y de gobernanza



1. Aprender de la experiencia: la implementación de la Ley N°20.032

Hace 10 años, comenzó la implementación total de la Ley N°20.032 que regula el modelo de atención del Sename y el régimen de subvenciones. La cual ha sido fundamental para explicar el aumento del gasto presupuestario del Sename.

Esta ley tenía como entre uno de sus propósitos superar:

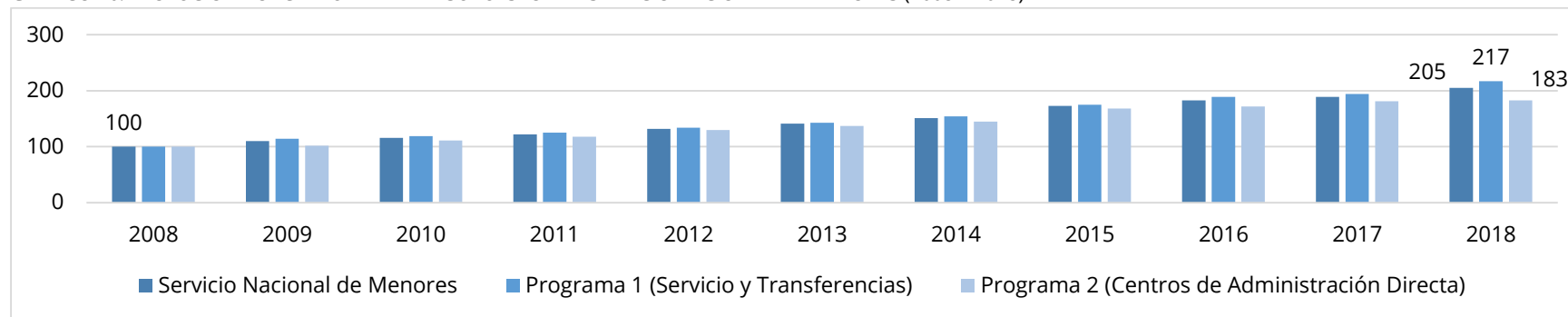
"1. La fragmentación de los programas del SENAME, dentro del conjunto de las políticas sociales, dado que a veces configuran un concebidos para todos los niños y adolescentes, que de hecho muchas veces se desentienden de los "menores" por entender que son un "problema" propio del SENAME".

Una inversión financiera gigantesca

Como muestra el gráfico 16, el presupuesto de Sename ha aumentado un 105% real en diez años. Esta tendencia ha sido mayor en el programa 01 de Sename (que maneja las transferencias a privados) que en el programa 02 (que maneja los centros de administración directa).

Esto se debe principalmente a la influencia de la implementación de la Ley 20.032, acompañada también por la implementación de la Ley N°20.084. En diez años, el presupuesto en transferencias ha tenido un aumento de 117% real, en contraste con el 83% de aumento en el presupuesto designado a centros de administración directa (de justicia juvenil y centros residenciales).

GRÁFICO 16: EVOLUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (2008 - 2018)



Fuente: elaboración propia en base a www.dipres.gob.cl.

El aislamiento histórico de Sename: ¿la inversión cumplió el objetivo?

Entre 1992 y 2010, han existido diversos planes de acción por la infancia. En su elaboración participaron diversos actores, incluso a nivel regional. Sin embargo, la materialización e implementación de sus objetivos nunca lograron seguimiento y estabilidad.

Las políticas a partir de la implementación de la Ley N°20.032 no lograron mancomunidad, ya que los actores involucrados no establecieron realmente actos administrativos y financieros coherentes que dieran respuesta a la satisfacción de derechos de los niños/as atendidos por Sename.

La falta de una organización rectora que permita que la formulación de la política pública con capacidad de formulación,

estabilidad y adaptabilidad, así como un sistema local con mayor potestad y capacidad para la gestión de las redes a nivel territorial, han impedido la real integración de los programas de Sename con la oferta de protección social.

Por ello, es sumamente necesario que los servicios de protección a la infancia estén en donde se ubica institucionalmente el sistema de protección social del país: Desarrollo Social. Sin embargo, esto debe acompañarse con arreglos administrativos que comprometan a los actores y haya una planeación estratégica concreta con capacidad de implementarse. ¿El Acuerdo Nacional por la Infancia es suficiente? ¿Qué sucede con el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025? ¿Cuánto dialogan?

La importancia de una buena implementación

Todo lo anterior, muestra la necesidad de tener una mirada integral y sistémica y que se necesita una reforma. Avanzar por partes aisladas no sirve. Crear un nuevo servicio de protección, sin la capacidad de mejorar la capacidad de articulación local y aseguramiento de la provisión de servicios intersectoriales, solo podría permitir avanzar en la especialización, mejoras del modelo de provisión y gestión del servicio, pero el aislamiento seguiría siendo un factor clave.

La implementación de políticas públicas de alta complejidad como la de infancia, implica tener una mirada sistémica y afrontar diversas resistencias culturales, divergencias entre formuladores e implementadores y rigideces en todos los niveles de la toma de decisiones.

Por esta razón, necesario evitar una implementación demasiado incremental (por partes que pueden perder el sentido de integración) así como una implementación total a nivel nacional, sin probar ni aprender.

Es recomendable revisar la experiencia de la Reforma Procesal Penal. Ella contó con varios actores involucrados, transiciones institucionales, transposición de procesos, proyectos de infraestructura, creación de servicios y un alto costo fiscal. La clave de su implementación fue que se llevó a cabo una implementación gradual y coordinada desde una oficina central.

La reforma en el ámbito de infancia tiene características similares. Por ello, se recomienda considerar en ella:

Desarrollar un diseño participativo y multinivel: la participación genera efectos prácticos posteriores reduciendo diferencias de sentido y entendimiento sobre las políticas entre formuladores/as e implementadores/as.

Implementar un sistema piloto: un piloto permite probar la política, mejorar errores de diseño y someterlo a la prueba de la realidad. Esto es clave, ya que la reforma engloba el ámbito programático.

Ejecutar por fases regionales: la implementación por zonas permite dar sustentabilidad fiscal a la implementación del sistema y corregir los errores que vayan apareciendo. También permite adecuarse a la diversidad geográfica.

Oficina especializada: se necesita una fuerza de tareas con diversas especializaciones que permita coordinar y planificar el proceso de implementación que puede estar afincada en la Subsecretaría de la Niñez.



2. Protección administrativa e institucionalidad local: ideas para avanzar

Principios generales

Uno de los elementos centrales de la constitución de un nuevo sistema de protección integral de los derechos de la niñez es la materialización de un sistema de protección administrativa que funcione con las facultades y capacidades suficientes para el despliegue de planes, acciones o medidas que protejan los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país.

Hoy, la materialización de las acciones de protección tiene un alto nivel de judicialización. El ingreso a programas ambulatorios de protección especializada del Sename requiere de una derivación judicial. La separación del niño o niña de su familia es de exclusiva facultad del Poder Judicial.

Se carece en el territorio de un proceso que respete una metodología de intervención integral que esté por sobre la judicialización. Se requieren potenciar las facultades y procesos administrativos que permitan la gestión de casos enfocada en el interés superior de cada niño y niña, con articulación de distintos servicios públicos. El Poder Judicial debiera tener rol distinto, de control y contrapeso del mismo proceso administrativo.

Ello debe funcionar dentro de plazos y criterios de funcionamiento adicionales a los del marco administrativo general, y que sean pertinentes a la especificidad de éste, respetando principios como la intersectorialidad, coordinación,

progresividad, interculturalidad, desconcentración, flexibilidad, voluntariedad, atención, eficiencia y eficacia.

Este procedimiento administrativo debe tener la potestad legal para asegurar la provisión de los derechos y la obligación de todos los órganos estatales para responder a ello y asistir a instancias de trabajo local. Lo que debe asegurarse a partir de un mandato legal expresamente establecido, en donde se transfieran dichas facultades a un órgano de expresión local, mediante gestores de casos, que puedan tomar decisiones en pertinencia y dar seguimiento a todos los casos de manera integral.



Sistemas públicos locales

Ahora bien ¿cómo se lleva esto a la institucionalidad local en el contexto chileno? La experiencia comparada (tabla 7) de institucionalidad local al respecto es clara, mostrando un alto nivel, primero, de descentralización y dos niveles de funcionamiento: un nivel estratégico y otro de adopción de acciones.

El primero es para el ordenamiento de lo estratégico y político a nivel local, la elaboración de políticas y estrategias y la coordinación final de la gestión de todas las redes de manera coherente y no duplicada. Este primer nivel, tiene diversos arreglos de inserción dentro de la estructura municipal o local, algunas diferenciadas institucionalmente o insertas dentro de los sistemas locales de protección social.

Un segundo nivel que destaca es para la existencia de sistemas específicos para implementación especializada de procedimientos de protección y la ejecución de acciones y/o medidas de protección de acuerdo a diferentes garantías disponibles, tanto de manera directa, como en otros marcos legales. Destacan organismos como Comités, Consejos, Juntas o Comisarías.

Es clave tener en cuenta esta tendencia de diseño de los sistemas en otros países. Un primer aspecto es que la gestión de red, que es finalmente la intersectorialidad llevada a territorio junto a otros organismos territoriales, es capaz de funcionar de manera

coordinada y coherente. En la actualidad, los sistemas públicos locales suelen tener una alta insularidad a la hora de gestionar las redes, existiendo instancias y mesas paralelas de coordinación y rotación excesiva de los equipos. La institucionalidad de infancia a nivel local varía según cada Municipio, existiendo diferentes estructuras y formas en como las Direcciones de Desarrollo Comunitario, Oficinas de Protección de Derechos y el Subsistema de Protección Integral Chile Crece Contigo se coordinan en el territorio.

Es vital, primero, que la institucionalidad local tenga una instancia a nivel estratégico y político de coordinación de redes en general como sistema unificado, teniendo herramientas de elaboración de políticas y planes especializadas, con participación de la sociedad civil y los propios niños y niñas. Esto es clave para tener una política local que sea estable y coordinada, además de generarse equipos entre las redes que se conozcan y creen marcos de confianza entre sí, evitando la impersonalización de la gestión o la insularización de los diferentes sistemas.

Por otro lado, también es prioritaria la constitución de instancias especializadas, con soportes claros de manejo de información (expediente único de casos) que contengan los procedimientos de protección, las cuales deben indagar e investigar las posibles alertas o vulneraciones de derechos recibidas por el resto de la oferta pública (sistema de alerta, seguimiento trayectorias). Y en base a un modelo de intervención establezca las medidas administrativas necesarias en torno a un Plan de Caso integrado y de seguimiento coordinado a todas las redes involucradas en la intervención de las familias y niños y niñas.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

TABLA 7: SISTEMAS PÚBLICOS LOCALES EN INFANCIA EN PAÍSES DE AMERICA LÁTINA

País	Política y coordinación	Procedimientos Protección
Bolivia	La legislación boliviana dispone la existencia de una “Comisión Municipal de la Niñez y la Adolescencia” como “instancia propositiva, consultiva y fiscalizadora de las políticas y acciones de protección”.	Se dispone de la existencia de “Defensorías de la Niñez y Adolescencia” , como servicio municipal gratuito a cargo de la protección y defensa socio jurídico dependiente de cada gobierno municipal.
Brasil	Se dispone la existencia de “Consejos de Derechos” que son órganos a cargo de la formulación de políticas de promoción, protección y defensa de los derechos de los niños y niñas, vigilar su cumplimiento y darle seguimiento a los presupuestos a nivel federal, estatal y municipal.	Establece la existencia de “Consejos Tutelares” , en cada municipio órganos autónomos y permanentes encargados de velar por el cumplimiento de los derechos en el contexto de las medidas de protección. Sus miembros son elegidos por los ciudadanos.
Colombia	Se establece que los Consejos de Política Social serán los órganos a nivel departamental, municipal y distrital a cargo del diseño, ejecución y evaluación de las políticas en niñez.	Se establece la existencia de Comisarías de Familia , entidades distritales, municipales o intermunicipales que tienen la misión de garantizar y restablecer los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.
Costa Rica	La legislación de Costa Rica, establece que las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia actúan como órganos locales de coordinación y ejecución de las políticas públicas en el contexto del Sistema de Protección Integral.	Se dispone el funcionamiento de Comités Tutelares de los derechos, órganos locales a cargo de colaborar y velar con la atención de la niñez, y funcionar como centro de mediación en la resolución de conflictos.
Ecuador	La legislación ecuatoriana establece que la existencia de Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia encargados de elaborar y proponer políticas al Concejo Cantonal que es de nivel municipal.	Se establece la existencia de Juntas Cantonales de Protección de Derechos como órganos de nivel operativo y con autonomía administrativa y funcional. Estas juntas pueden disponer de medidas administrativas, vigilar su ejecución e interponer acciones judiciales.
República Dominicana	Delega la función al Directorio Municipal para la adaptación de políticas públicas. Estas son asesoradas por las Juntas Locales de Protección, así como por Oficinas Municipales a cargo del apoyo técnico.	Establece la existencia de Juntas Locales de protección y restitución de derechos descentralizadas. Estas pueden actuar de oficio y ordenar medidas de protección.
Venezuela	La legislación venezolana establece la existencia de Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a cargo de la elaboración del Plan Municipal para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en línea con el Plan Nacional.	Se dispone la existencia de Consejos de Protección del Niño y del Adolescente en cada municipio, con la función de asegurar la protección en caso de amenaza o violación de los derechos a partir de medidas de protección que no implican separación.

Fuente: En base a (Morlachetti, 2010) actualizado

Gobernanza y arquitectura de procesos de protección

La definición de la arquitectura de procesos tiene diferentes capas (Barros, 2015, pág. 226), que en este ámbito tiene una dimensión general y otra más relacionada al modelo de intervención.

Tener claro -a la hora de diseño- la diferenciación de ambas es clave para consolidar una gobernanza local con dinamismo suficiente entre la estructura y el nivel de implementación (Kooiman, 2004), fijando los procedimientos y capacidades centrales a necesitar, pero a la vez permitiendo tener una organización adaptativa, con la capacidad de asumir beneficiarios heterogéneos con capacidad para adaptarse a diferentes situaciones de manera flexible (Cohen & Franco, 2007, págs. 132 - 133).

Un primer nivel de la arquitectura de procesos guarda relación al proceso administrativo general y materializa en la práctica las fases convencionales de la intervención social: diagnóstico, planeación y seguimiento, claves de la intervención social (Aguilar, 2013)

En primer término, la experiencia comparada (tabla 8) muestra legislaciones que sí regulan, con diferente nivel de detalle, las causales de protección. También muestra diferentes formas de abordaje que tienen sistemas de protección latinoamericanos para llevar a cabo estos procedimientos. Por ejemplo, en Ecuador, destaca la posibilidad de audiencias, en sede administrativa, para alegatos verbales en un contexto conciliatorio. En general, se

destaca la necesidad de reunirse con todas las partes: familias y niños y niñas, como funciones claves.

Un segundo nivel de la arquitectura de procesos guarda relación con la materialización de un método de intervención, el cual tiene un enfoque teórico determinado (Aguilar, 2014, pág. 76). Este nivel finalmente establece los procedimientos de decisión e intervención, y que en un contexto de gobernanza dinámica debiesen ser descentralizados, bajo estándares fijados en capacidades que permitan la toma de buenas decisiones.

Centrándonos en el ámbito de protección especializada, teniendo siempre en cuenta que ella es constituyente de la protección integral, la cual asume la intervención del Estado frente a vulneraciones graves de derechos por circunstancias familiares o personales. Como modelo de intervención, según el enfoque de derechos, la protección del derecho a vivir en familia es clave y por lo tanto existe un criterio de intervención que prevalece o prioriza la intervención con la familia de origen y el uso de la separación y la institución como medidas temporales y de último recurso, esto hasta llegar, según el interés superior del niño o niña, a adoptar la decisión de separarlo de su medio familiar (Ver ilustración de ejemplo 4).

Esto lleva consigo un marco decisional que es dinámico y complejo, que depende de los avances con las familias, niveles de gravedad de las vulneraciones, su entorno, la capacidad de la protección social de intervenir y el propio interés superior del niño/a.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

TABLA 8: ACTIVIDADES EN FASES DE DIAGNÓSTICO PLANIFICACIÓN SEGÚN PAÍSES

Caso	Causales de protección	Diagnóstico	Planeación y medidas
Brasil (Ley N°8069 Estatuto del Niño y del Adolescente)	El artículo N° 98, establece que las medidas de protección son aplicables siempre cuando los derechos son reconocidos en esta ley sean amenazados o violados; ya sea por acción u omisión del Estado, de los padres o en razón de su conducta. El Estatuto no establece un catálogo codificado separado, más que los mismos derechos mencionados en su catálogo genérico.		Establece un conjunto de tipos de medidas que pueden ser aplicadas conjunta o aisladamente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Encaminamiento a los responsables. 2. Orientación y seguimiento temporal. 3. Matrícula y asistencia escolar obligatoria. 4. Inclusión en programa oficial. 5. Solicitud de tratamiento médico. 6. Inclusión en programa de auxilio y tratamiento de drogas. 7. Abrigo en entidad (como forma provisoria y excepcional). 8. Colocación familia sustituta.
Colombia (Código de Infancia y Adolescencia, 2006)	El Código establece en su Artículo N°20, 19 causales de protección, no diferenciando causales del derecho a la protección: abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus cuidadores; explotación económica, consumo de sustancias, abuso sexual, secuestro, venta y trata, reclutamiento grupos armados, tortura, situación de calle, trabajo infantil, contagio enfermedades infecciosas prevenibles, riesgos de desastres, minas antipersonales, transmisión VIH y vulneración de patrimonio personal.	El Código de Colombia, establece los siguientes hitos principales: <ul style="list-style-type: none"> • Apertura de la investigación. • Posibilidad de audiencia de conciliación. • Facultades administrativas para práctica de pruebas fuera de su sede y multas por impedimento. • Entrevista con el niño o niña. • Posibilidad de allanamiento y rescate por urgencias. • Determinación de medidas de restablecimiento de derechos. 	Instaura “Medidas de restablecimiento de los derechos”, que tienen como objeto la restauración de la dignidad e integridad de los sujetos y de la capacidad para ejercerlos. <p>Las medidas contempladas son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Amonestación. 2. Retiro de los niños o niñas. 3. Ubicación inmediata en medio familiar. 4. Ubicación en centros de emergencia Adopción.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile



<p>Costa Rica (Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica)</p>	<p>El Código establece en su Artículo N°130 que las medidas serán aplicables siempre que los derechos reconocidos en este Código sean amenazados o violados por una de las siguientes causas: a) Acción u omisión de la sociedad o el Estado. b) Falta, omisión o abuso de los padres, tutores, encargados o responsables. c) Acciones u omisiones contra sí mismos. Cabe destacar que el Capítulo que contiene este artículo se denomina como "Proceso especial de protección".</p>	<p>Establece en su Artículo N° 132 que las denuncias iniciarán un proceso, en la cual el Patronato Nacional de la Infancia deberá constatar la situación, escuchar a las partes, recibirlas y luego dictar las medidas.</p>	<p>El artículo N° 135 y 136 establece diversos tipos de medidas para la familia, cuidado, medidas para padres y responsables, patronos o funcionarios públicos. Establece un conjunto de resguardos para su adopción.</p>
<p>Ecuador (Código de la niñez y la adolescencia, 2003)</p>	<p>El Código del Ecuador establece diversas causales para la adopción de medidas, pero específicamente el Título IV del marco legal es en donde se mencionan medidas contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida y trabajo infantil.</p>	<p>El Código Ecuatoriano establece los siguientes hitos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de audiencias para alegatos verbales de las partes y procuración de conciliación. • Audiencia de prueba. • Resolución y mecanismos de impugnación. • Establecimiento de plazos máximos para procedimiento administrativo. 	<p>Establece diversas medidas referidas en el artículo N° 79 para este tipo de causales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Allanamientos. 2. Custodia familiar o acogimiento. 3. Boletas de auxilio. 4. Amonestación a agresor. 5. Inserción de agresor a programas. 6. Orden de salida de agresor de vivienda. 7. Prohibición de acercamiento y proferir amenazas. 8. Suspensión a agresor de tareas y de entidades. 9. Participación del agresor en formaciones. 10. Seguimientos.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

			<p>Establece, además tres tipos de medidas para el trabajo infantil.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orden de separar al niño o niña de actividad. 2. Inserción del niño o niña a programa de protección. 3. Separación temporal de niño o niña de medio familiar.
<p>España (Ley Orgánica 1/1996) de Protección Jurídica del menor</p>	<p>Considera factores de situación de riesgo y desamparo. Las situaciones de riesgo, según el Artículo N° 17, son cuando el menor es perjudicado en su desarrollo, bienestar o derechos, que no implican desamparo o tutela, "para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familiar.</p>		<p>El artículo N° 12 plantea que la protección de los menores se realizará mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, establecimiento de servicios, ejercicio de guarda y tutela.</p>
<p>Francia (Ley sobre protección de menores en peligro 2007)</p>	<p>La ley francesa especifica que una información preocupante relativa a la situación de los niños y niñas es aquella en que se presume peligro, riesgo de peligro y pueda necesitar ayuda. Distingue también medidas de "protección social" de aquellas judiciales. Entre los elementos de inquietud se incluyen ámbitos relacionados a condiciones cotidianas</p>	<p>Órganos locales denominados "Consejos Generales" reciben denuncias e inician un proceso de evaluación para distinguir distintos tipos de medidas.</p>	<p>Existen medidas de urgencia, de tipo social y judicial (para patria potestad). En los casos de menores en peligro en donde la protección social no haya sido suficiente o por rechazo de la familia, se inicia proceso judicial.</p>

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

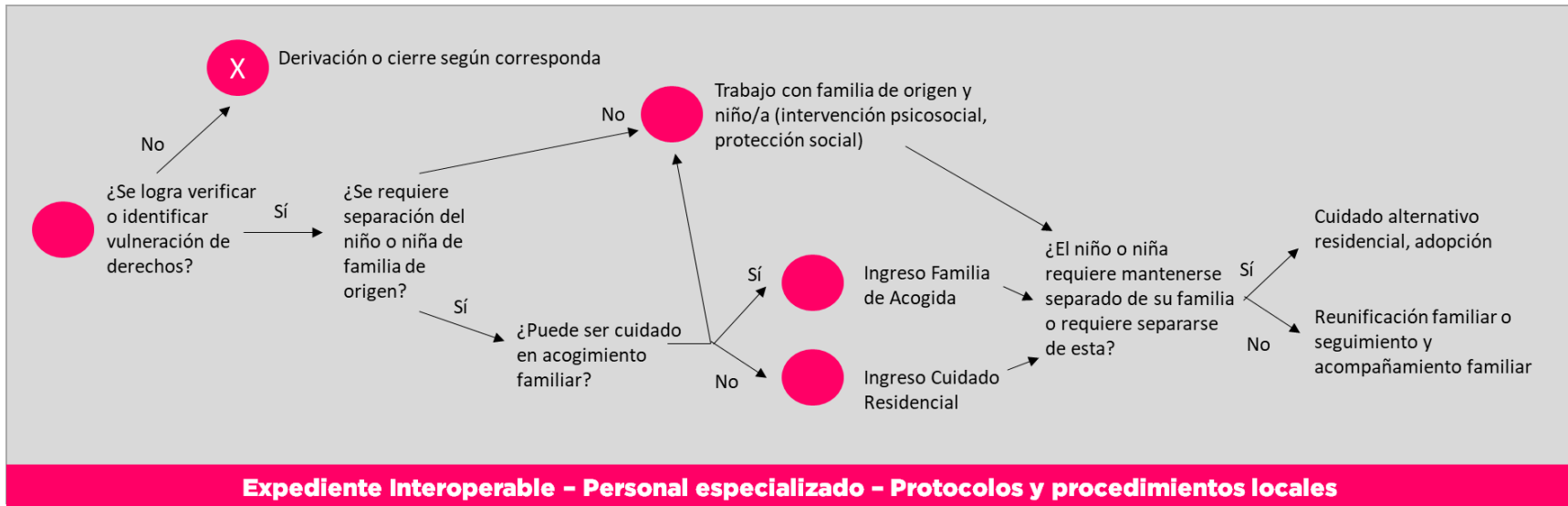
	hostiles a su desarrollo, necesidades básicas de desarrollo físico, afectivo, intelectual y social insuficientemente tomados en cuenta, sanidad, seguridad, moralidad y autonomía no preservadas, relaciones perturbadas entre niños y padres, dificultades de movilización de los padres con respecto a sus hijos, el contexto familiar y el entorno que no favorezca el desarrollo del niño.		
México (Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes, 2014)	México establece medidas para protección de diversos tipos de vulneración de derechos. Sin embargo, también plantea la existencia de “medidas urgentes de protección especial” cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de los niños o niñas.	La Ley de México, en su artículo N° 123 plantea que “para solicitar la protección y restitución integral de derechos” deben, luego de recibir la notificación de casos, reunirse con la familia e identificar concretamente los derechos vulnerados.	El artículo N° 123 plantea la elaboración de un “Plan de Restitución de derechos”. Solicita acciones de coordinación y seguimiento a este plan. Asimismo, su Artículo N°122 establece diversas medidas de derivación de los niños y niñas y sus familias a prestaciones y plantea que el órgano local deberá dar seguimiento a las medidas de protección. Las medidas para “protección especial” son el ingreso de un caso a un Centro de Asistencia Social y su atención médica inmediata.
Uruguay (Código de la niñez y la adolescencia, 2010)	Establece en su artículo 117 que siempre que los Derechos reconocidos a los niños y niñas en su Código se aplicaran medidas de protección. También el Artículo N° 15 del Código establece diversas causales que nombra expresamente como protección especial. Entre ellas	El Artículo N°118 del Código Uruguayo establece que las primeras diligencias (en este caso por un Juez) se deberá tomar declaración del niño o adolescente, así como de las partes judiciales.	El Código Uruguayo establece medidas para padres o responsables (llamadas de atención, orientación, obligaciones y derivaciones a prestaciones); medidas ambulatorias para niños o adolescentes; derivaciones de estos a programas de atención médica, medidas de internación sin conformidad del niño; medidas de tratamiento por consumo de drogas; y, por

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

	<p>incluye: Abandono, abuso sexual o explotación de la prostitución, trato discriminatorio, hostigamiento, segregación o exclusión en los lugares de estudio, esparcimiento o trabajo; explotación económica o cualquier tipo de trabajo nocivo para su salud, educación o para su desarrollo físico, espiritual o moral; tratos crueles, inhumanos o degradantes; estímulo al consumo de tabaco, alcohol, inhalantes y drogas; situaciones que pongan en riesgo su vida o inciten a la violencia, como el uso y el comercio de armas; situaciones que pongan en peligro su seguridad, como detenciones y traslados ilegítimos; situaciones que pongan en peligro su identidad, como adopciones ilegítimas y ventas; incumplimiento de los progenitores o responsables de alimentarlos, cuidar su salud y velar por su educación.</p>		<p>último, la derivación de niños de atención a acogida familiar temporal, o, como último recurso, a centros de atención permanente.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir de marcos legales internacionales

ILUSTRACIÓN 4: DIAGRAMA DECISIONAL GENERAL EN PROCESO MATERIAL DE INTERVENCIÓN



Fuente: elaboración propia.

3. Servicio de Protección de la Niñez y Adolescencia

Uno de los factores que explican el aislamiento de Sename de la oferta sectorial, es precisamente que es un organismo, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y no de la institucionalidad que administra el sistema de protección social en el país: Desarrollo Social.

Han existido múltiples iniciativas para lograr la separación del Sename en dos instituciones diferenciadas para la protección de derechos y responsabilidad penal adolescente. En la actualidad, el Ejecutivo ha impulsado otro proyecto que crea el “Nuevo Servicio Nacional de Protección de la Niñez”. Con tal motivo, el Observatorio, junto a la Comunidad de Organizaciones Solidarias, Corporación Iberoamericana de Derechos del Niño y Grupo Miradas, junto a Macarena Andrade, integrante del Centro de Sistemas Públicos, elaboró un informe de análisis de la propuesta.

A la fecha de publicación de este informe, la discusión legislativa ha tenido un rápido avance en la Cámara de Diputados. Muchas de las recomendaciones del informe, han sido incluidas en las indicaciones dada la incidencia de muchos actores como la Defensoría de la Niñez. Los principales puntos de discusión del proyecto hasta el momento han sido dos: el objeto y las reformas a la ley 20.032.

Sobre el enfoque familiar del proyecto

Uno de los puntos clave que ha generado debate es el objeto propuesto del servicio, el cual agrega la definición de un enfoque de actuación familiar, entendiendo al niño o niña en el contexto de su entorno.

Si bien, la Convención reconoce la importancia del rol de los padres y madres en el cuidado de los niños y niñas, siendo entonces deber del Estado generar las condiciones necesarias para su correcto desarrollo y protección del derecho a vivir en familia del niño o niña, éste principio es en general para todo el sistema de protección, el cual, siendo integral, tiene diferentes niveles.

El enfoque de un servicio de protección especializada, cuyo sujeto de atención se centra en niños y niñas en riesgo, amenaza o vulneración de derechos, por circunstancias personales o familiares, debiera ser el interés superior del niño y la niña. Es éste un principio dinámico, además de un derecho sustantivo que tienen los niños, que debe tenerse en consideración para cada decisión, tanto por los sistemas que las toman (Administrativa o Judicialmente) como para los servicios de protección especializada. Asimismo, debe integrarse con los otros tres principios de la Convención: la participación, la no discriminación y la supervivencia y desarrollo.

Ver informe de análisis sobre proyecto que crea el Servicio Nacional de Protección de la Niñez

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

Una mirada centrada en el interés superior del niño o la niña, en integración con todos los principios de la Convención, es concordante con un modelo de intervención enfocado en el niño y niña como sujeto central, respetando cada situación en particular, así como el respeto de sus derechos en la intervención misma.

“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, centrándose en una mirada sistémica desde la complejidad, también asumiendo la interculturalidad y la perspectiva de género”

Informe de Análisis de proyecto de nuevo Servicio (pág.8)

Sobre las reformas a la ley 20.032

El proyecto de ley incluye diversos cambios a la Ley N°20.032 que regula el modelo de atención y régimen de subvenciones, siendo un aspecto clave en el modelo de financiamiento del sistema. Según el informe del Comité de los Derechos del Niño a Chile, por la situación de los centros residenciales, “el concepto de Estado subsidiario informa el sistema constitucional chileno. En virtud de él, el Estado sólo debe intervenir cuando el ciudadano, individual o colectivamente, no lo haga”.

La subsidiariedad es reflejada principalmente en dos ámbitos: el modelo de financiamiento, y la titularidad efectiva del Estado de su responsabilidad de asegurar la disponibilidad, calidad, pertinencia y accesibilidad de los servicios.

El modelo de financiamiento actual se basa en un marco de subvenciones por el reglamento de la Ley como un “auxilio económico” del Estado, que se transfiere al patrimonio privado del organismo colaborador, en un modelo de financiamiento mixto, basado en el aporte filantrópico y privado de recursos.

El proyecto sigue definiendo las transferencias en torno a subvenciones. El Ejecutivo ha planteado su definición como un “aporte económico” respecto a estándares mínimos, manteniendo un sistema mixto de financiamiento con aporte privado.

El Estado debiese asegurar las condiciones técnicas y materiales suficientes para el cumplimiento de estándares óptimos, no mínimos. Un aspecto es el nivel de dinamismo que éstos tengan (Kooiman, 2004) y otra es que sea cual sea el nivel de dinamismo los atributos esperados en capacidades, insumos y procesos no deban ser óptimos, de acuerdo a la evidencia – que menciona el mismo proyecto- o prácticas efectivas. Mencionar estándares mínimos, es aceptar que hay estándares mejores.

No queda suficientemente claro entonces que la fijación de costos y planificación presupuestaria respondan a estándares óptimos. Por una parte, porque aún se desconocen éstos, dada la

Ver informe de análisis sobre proyecto que crea el Servicio Nacional de Protección de la Niñez

existencia de procesos paralelos de diseño. Si se configuran estándares con costos mayores a los financiados, entonces se necesitará recurrir nuevamente a la filantropía y aporte privado para asegurar el cumplimiento de estándares óptimos.

Que el Estado dependa de la obtención de recursos privados por parte de los organismos colaboradores para lograr su ejecución, es precisamente no garantizar efectividad de manera pareja en todo el territorio. Y las investigaciones han recalcado la menor capacidad de obtención de recursos desde la recuperación de la democracia por parte de los organismos colaboradores, (Andrade, 2009) Por lo tanto, no todos los organismos podrían ser capaces de obtener estos recursos, propiciando así una mayor concentración de la oferta y menor participación en procesos licitatorios, tal como ya lo mostraba en 2012 la evaluación comprehensiva del gasto de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (FOCUS, 2012).

Dentro de los diferentes tipos de arreglos que existen de formas de provisión en la colaboración público – privada, la subvención es una de las que se tiene menos nivel de control público (Parrado, 2015), lo que se expresa en distintas funciones de precalificación, planificación, licitación, financiamiento y control de los servicios.

Cabe recalcar, en estos puntos, que el proyecto incluye un sistema de precalificación (acreditación) de los servicios (que requiere de mayores definiciones), y mejora diversos aspectos del control de los servicios. Asimismo, el Acuerdo Nacional por la Infancia

compromete estudiar todo el proceso licitatorio. Además, deja a reglamento la forma de asignación de recursos, lo que es prudente al adaptar la forma de organizar los programas, evitando generar incentivos negativos como los actualmente existentes.

La otra cara de la subsidiariedad, de aspecto institucional, es la capacidad del Estado limitada de decidir la forma de provisión de los servicios, únicamente cuando no exista disponibilidad de oferta del sector privado. El proyecto original mencionaba la priorización de la tercerización de los servicios y solo cuando no exista disponibilidad de oferta, el Estado podría ejecutar los servicios. El proyecto, a la fecha de publicación de este informe ha flexibilizado este criterio planteando que la ejecución será de manera directa o por terceros en general.

La modificación al proyecto es positiva ya que el inicial considera la disponibilidad como único factor de decisión, siendo que el enfoque de derechos también repara que los servicios sean de calidad, accesibles y pertinentes. Puede existir disponibilidad, pero puede no asegurarse en ella los otros factores. La situación puede variar de territorio en territorio y necesitar formas de organizar los servicios (por proyecto, jornadas, etc.) de manera directa cuando no exista disponibilidad, sin perder tiempos excesivos para acreditar la falta de ésta. Y así en viceversa, sí existen actores disponibles y con capacidad, la tercerización puede ser la mejor forma con muchas ventajas comparativas a la administración directa.

Ver informe de análisis sobre proyecto que crea el Servicio Nacional de Protección de la Niñez

4. Participación de organismos colaboradores

El presupuesto para Sename 2018 fue de cerca de 523 millones de dólares. Como es posible de visualizar en el gráfico 18, de éste, el 63,9% se destinó a transferencias a organismos colaboradores para financiar las atenciones del 96,6% de los ingresos de niños al servicio.

Por su parte, el 32,5% del presupuesto se destinó para financiar las atenciones del 4,4% de los ingresos de niños a programas de administración directa. Por último, el 3,5% se asignó para las labores administrativas de las direcciones regionales y la nacional. La participación de organismos colaboradores, es por lo tanto relevante. A 2018, existían 796 organismos colaboradores registrados, de los cuales 494 eran organismos sin fines de lucro,

y 302 Municipalidades (principalmente por las Oficinas de Protección de Derechos). Además, existen 39 personas individuales registradas como colaboradores del Servicio.

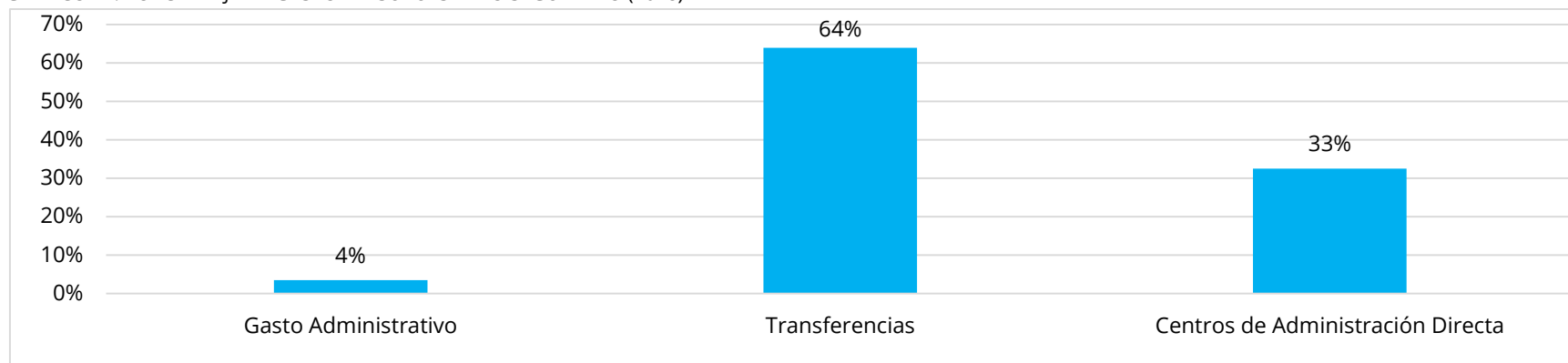
796 Organismos colaboradores

494 Organizaciones sin fines de lucro

302 Municipalidades

39 Prestadores individuales

GRÁFICO 17: PORCENTAJE DE GASTO PRESUPUESTARIO SEGÚN TIPO (2018)



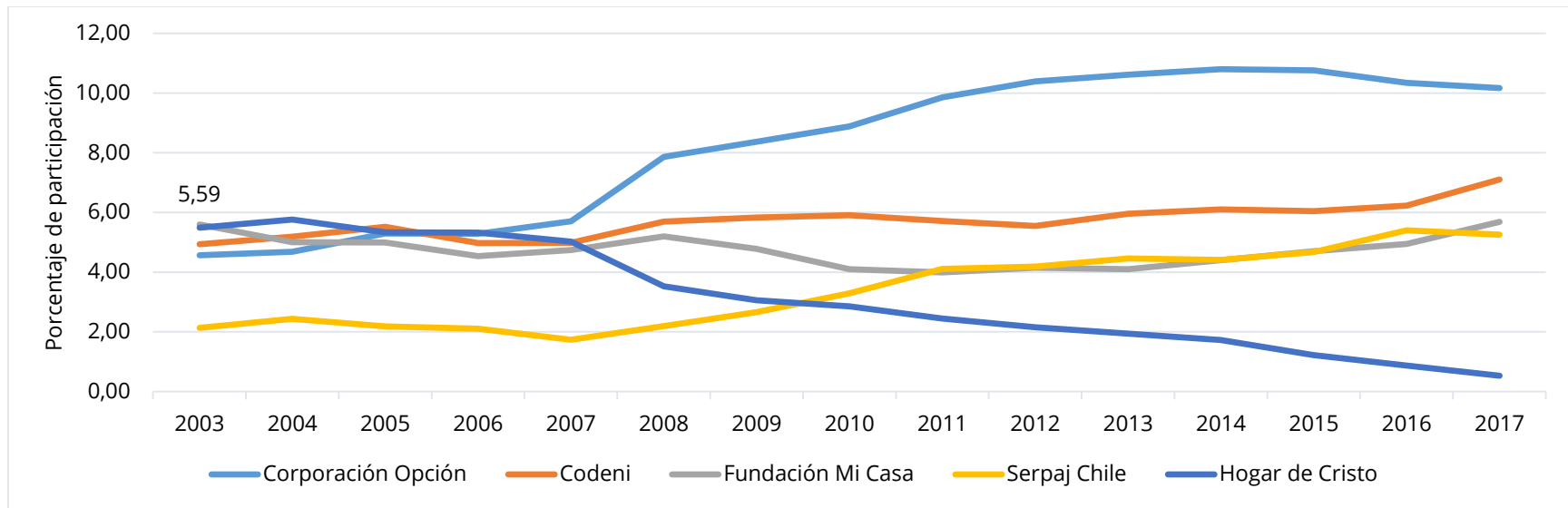
Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuesto Sename 2018

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

Luego de la promulgación de la Ley 20.032 se produjo un cambio en la composición de los actores. Como es posible ver en el gráfico 18 en 2003 era la Fundación “Hogar de Cristo” la que concentraba el porcentaje más alto de participación en las transferencias con un 5,59% del total. Luego del año 2007, donde comienza la implementación de la nueva ley, y posteriormente la Ley 20.084, se produjo un brusco cambio en la participación de los actores, teniendo un amplio aumento de participación de otras organizaciones, y la disminución por su parte del Hogar de Cristo.²

En la actualidad la distribución de la oferta existente entre los organismos colaboradores presenta una concentración. A nivel residencial doce organismos con más de seis centros concentran el 38,9% de la cobertura y el 40,6% de los centros (Fundación para la Confianza, 2017, pág.7). A nivel ambulatorio, 41 organismos con seis o más convenios concentran 850 proyectos, representando el 70% del total. Aquí cuatro organismos concentran el 30% de los proyectos a nivel nacional. (Observatorio para la Confianza, 2018, pág. 7)

GRÁFICO 18: PARTICIPACIÓN DE CINCO ORGANISMOS COLABORADORES MÁS GRANDES DURANTE 2003 Y 2017



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a registro de receptores Sename 2003 a 2017.

² Lo referido en este párrafo solo intenta explicar gráficamente los cambios producidos luego de la implementación de la ley. No implica una opinión técnica en particular en relación a los organismos mencionados.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

También hay concentración a nivel regional, aunque no necesariamente con los mismos colaboradores más grandes nacionalmente. Lo cual es importante tener en cuenta para procesos licitatorios. La tabla 9 muestra la oferta programática de los colaboradores por región según distribución de proyectos y coberturas. La primera, muestra la relación entre el número de prestadores y los proyectos. A medida que se aproxima a 1 es posible decir que existe una perfecta distribución entre ambos factores. La segunda, muestra la distribución de las coberturas comparando la distribución porcentual perfecta de ésta según el número de organismos y plazas, con la distribución real de la primera y segunda asignación más grande entre prestadores. A nivel residencial es poder ver valores más cercanos a 1 en la distribución de proyectos, especialmente en regiones más extremas. Por su parte, a nivel ambulatorio la distribución de proyectos presenta cifras en lo general menor a 0,5 no habiendo una distribución pareja entre el número de organismos y proyectos. En los dos casos, residencias y programas, existen organismos que concentran un porcentaje mayor, en algunos casos significativamente, a la distribución proporcional de la cobertura.

TABLA 9: DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS Y COBERTURAS DE RESIDENCIAS Y PROGRAMAS AMBULATORIOS DE PROTECCIÓN (2017)

Región	Residencias						Programas Ambulatorios					
	Distribución de proyectos			Distribución coberturas			Distribución de proyectos			Distribución coberturas		
	Ocas	Proyectos	Relación	Perfecta	Oca 1	Oca 2	Ocas	Proyectos	Relación	Perfecta	Oca 1	Oca 2
Arica	2	2	1	50%	62%	38%	1	1	0,3	50%	67%	33%
Tarapacá	3	3	1	33%	36%	34%	4	7	0,6	25%	62%	13%
Antofagasta	3	4	0,8	33%	47%	35%	5	15	0,3	20%	49%	27%
Atacama	2	7	0,6	50%	92%	8%	5	11	0,5	20%	36%	35%
Coquimbo	7	9	0,6	14%	22%	15%	5	12	0,4	20%	46%	20%
Valparaíso	19	31	0,6	5%	19%	10%	10	32	0,3	10%	44%	21%
Metropolitana	28	47	0,6	4%	21%	11%	26	70	0,4	4%	21%	20%
O'Higgins	5	8	0,6	20%	39%	33%	9	22	0,4	11%	27%	26%
Maule	16	30	0,5	6%	14%	14%	7	14	0,5	14%	29%	18%
Ñuble y Bio Bio	22	40	0,6	5%	13%	10%	8	29	0,3	13%	29%	23%
Araucanía	4	16	0,3	25%	14%	14%	6	16	0,4	17%	45%	18%
Los Ríos	8	9	0,9	13%	19%	15%	2	5	0,4	50%	55%	45%
Los Lagos	15	19	0,8	7%	17%	12%	3	15	0,2	22%	55%	25%
Aysén	1	1	1	100%	100%	0%	2	3	0,7	50%	72%	28%
Magallanes	3	3	1	33%	63%	19%	4	5	0,8	25%	38%	28%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Catastros de Oferta Programática Sename enero 2017.

5. Deuda acumulada por aplicación del artículo 80 BIS

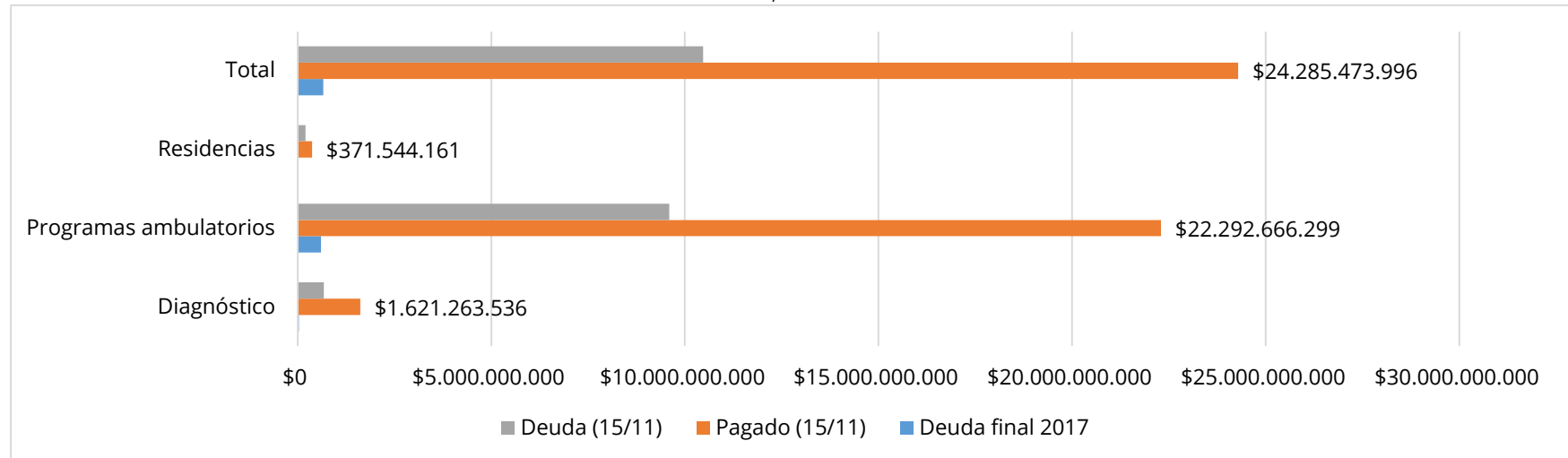
La “deuda 80 bis” hace referencia al artículo de la ley 19.698 que estableció, el año 2008, la facultad excepcional de los tribunales de familia para ordenar el ingreso de niños, niñas y adolescentes al sistema residencial de protección o para asegurar sus atenciones de salud, cuando no hay un cupo disponible.

Sin embargo, con los años, debido a la interpretación que los jueces de familia le han dado al alcance de esta norma, se ha ampliado y masificado su aplicación a programas ambulatorios, que son los que concentran la mayor parte de la deuda actual (92%).

Es decir, al 15 de noviembre de 2018, el 93% corresponde a atenciones brindadas durante el año 2018, 5% a atenciones del año 2017, y el resto, o sea 2%, a deudas de arrastre del 2016 o anteriores, que no se han cancelado aún por no estar validadas las prestaciones o porque ya no están vigentes los proyectos.

En cuanto al monto pagado del 2018, desde enero al 15 de noviembre por concepto 80 bis, la cifra supera los 24.000 millones de pesos. Más del 90% de estos recursos se han destinado a pagar atenciones ambulatorias.

GRAFICO 19: MONTO TOTAL DE LA DEUDA POR CONCEPTO DE ARTÍCULO 80 BIS 2017, 2018 POR MODALIDAD



Fuente: Información entregada vía transparencia.

6. Análisis de la oferta programática

En todo el país, existen en la actualidad alrededor de 1492 proyectos de protección de derechos instalados en el territorio.

La mayor cantidad de proyectos son los programas ambulatorios, con un total de 879, todos licitados.

Por su parte, las Oficinas de Protección de Derechos se encuentran en 230 Municipios a través de la gestión de convenios entre Sename y éstos.

Esta distribución de los proyectos en el territorio a nivel comunal, ha respondido a diferentes factores, habiendo también diversos déficits de disponibilidad en distintas zonas del país.

TABLA 10: NÚMERO DE PROYECTOS SEGÚN LÍNEA DE ATENCIÓN (2018)

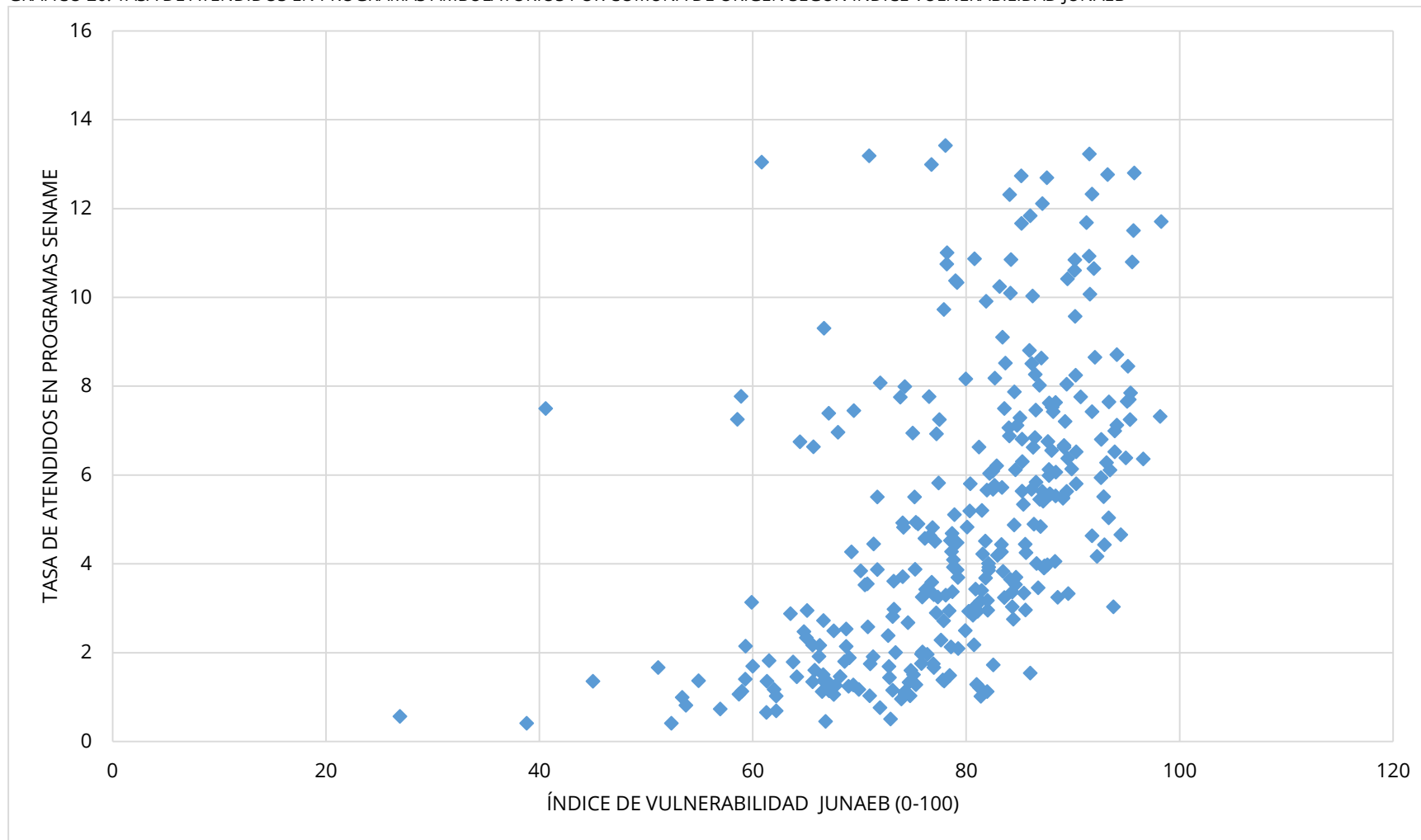
Región	FAE	OPD	Diagnóstico	Programas	Residencias	Total
Arica y Parinacota	1	2	1	19	3	26
Tarapacá	1	6	2	24	4	37
Antofagasta	2	5	3	39	6	55
Atacama	3	9	4	35	7	58
Coquimbo	3	15	4	40	10	72
Valparaíso	11	28	6	119	37	201
Metropolitana	21	48	19	258	44	390
O'Higgins	4	13	8	43	7	75
Maule	4	16	6	50	27	103
Ñuble y Bío Bío	10	32	7	103	42	194
Araucanía	4	22	4	53	16	99
Los Ríos	3	6	2	23	8	42
Los Lagos	5	16	5	47	19	92
Aysén	1	6	2	11	2	22
Magallanes	1	6	2	15	2	26
Total	74	230	75	879	234	1492

Fuente: Catastro Sename 2018.



Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

GRÁFICO 20: TASA DE ATENDIDOS EN PROGRAMAS AMBULATORIOS POR COMUNA DE ORIGEN SEGÚN ÍNDICE VULNERABILIDAD JUNAEB



Fuente: elaboración en base a atendidos por comuna (SENAINFO) e Índice Vulnerabilidad Escolar JUNAEB (2016).



Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

TABLA 11: NIÑOS Y NIÑAS ATENDIDOS FUERA DE SU COMUNA DE ORIGEN

Región	Diagnóstico	OPD	Programas	Residencias
Arica	2	1	8	3
Tarapacá	11	25	40	2
Antofagasta	9	43	202	3
Atacama	0	0	0	0
Coquimbo	17	141	173	12
Valparaíso	150	221	976	61
Metropolitana	218	1134	513	51
O'Higgins	306	424	1340	28
Maule	179	265	1001	77
Ñuble	53	67	340	17
Araucanía	134	646	729	103
Bio Bio	163	144	742	72
Los Ríos	38	119	331	23
Los Lagos	328	495	776	80
Aysén	177	114	551	4
Magallanes		1	0	0
TOTAL	1785	3840	7722	536

Fuente: Elaboración propia en base a información de Transparencia.

La gráfica 20 presentada en la página anterior, muestra que, a medida que aumenta el puntaje del Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de la comuna, aumenta directamente la cantidad de niños y niñas que son atendidos en esa comuna en programas ambulatorios. No sucede lo mismo a nivel residencial, en donde el IVE es similar a todos los casos.

Esto demuestra, por un lado, que sí ingresan niños o niñas de comunas con menor nivel de vulnerabilidad a programas ambulatorios, y que hay una relación estadística entre el número de atendidos y la vulnerabilidad comunal.

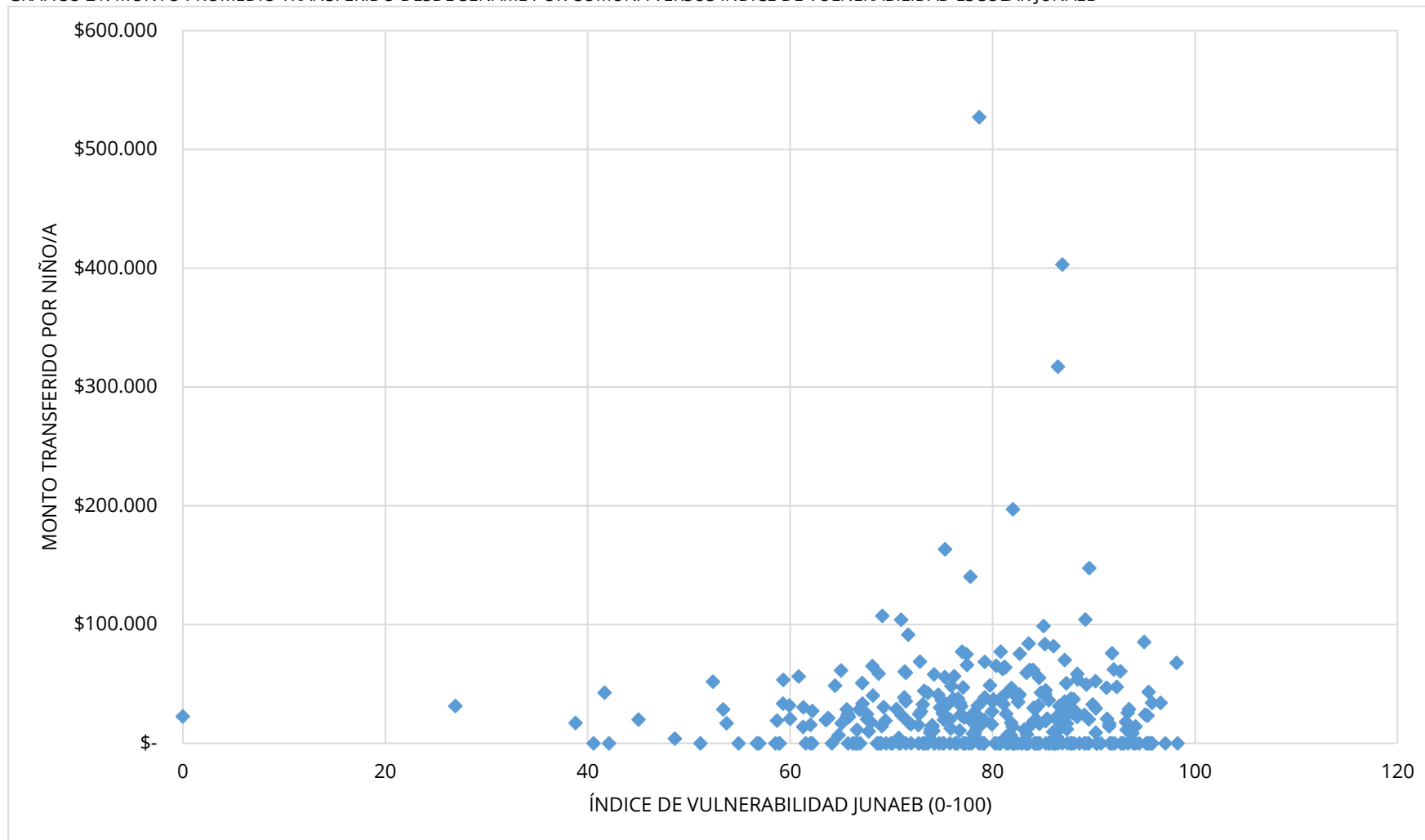
Sin embargo, no en todas las zonas hay disponibilidad de oferta, o por lo menos es accesible pertinentemente. La tabla 11 muestra la cantidad de niños y niñas de cada región que se encuentran inicialmente en comunas donde no hay inversión presupuestaria o proyectos instalados. Esto puede generar la dificultad de desarraigo territorial de la oferta, lo cual es particularmente complejo a nivel residencial, donde 536 estarían en residencias fuera de su comuna de origen.

Los problemas de la accesibilidad de la oferta se ratifican también con lo mostrado en el gráfico 22 que muestra una alta cantidad de comunas con alto nivel de vulnerabilidad. Es así que **79 comunas con más de 80 puntos en el Índice de Vulnerabilidad Escolar de JUNAEB no tienen montos asignados desde Sename** y 133 tienen cifras per cápita menores al promedio nacional.



Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

GRÁFICO 21: MONTO PROMEDIO TRANSFERIDO DESDE SENAME POR COMUNA VERSUS ÍNDICE DE VULNERABILIDAD ESCOLAR JUNAEB



Fuente: elaboración en base a Catastro Sename 2018 e Índice Vulnerabilidad Escolar JUNAEB (2016).



Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

Lo expuesto anteriormente, da cuenta de **la necesidad de buscar otras alternativas de organización de servicios**, de tal manera que puedan, además de sólo cubrir disponibilidad, asegurar la accesibilidad (cercanía geográfica), pertinencia (a cada sujeto) y calidad de las intervenciones. Para esto, es necesario tener en cuenta tres factores.

El primero, es que el modelo de intervención incide en la forma en cómo deben asumirse las formas de provisión. El enfoque ecológico y sistémico asume que, al intervenir, los sujetos interactúan no solo con un individuo/a, sino con un contexto de otros sistemas y subsistemas que interactúan mutuamente. El niño o niña no es algo estático, tiene un entorno de actores, sistemas y subsistemas.

Por otro lado, el segundo factor a considerar es la necesidad de reducir al mínimo la cantidad de experiencias de intervención que tienen los niños y niñas en diferentes dispositivos. El método de intervención (diagnóstico – planeación – implementación) debe ser ordenado e integral desde el ingreso de los casos a fase administrativa y/o judicial. Se debe evitar la continua repetición de diagnósticos y planes constantemente descoordinados con otros, y con el sujeto mismo.

Lo tercero y último a tener en consideración es que la violencia hacia la infancia en general no es aislada. En la trayectoria de los niños y niñas pudieron haber sufrido varias violencias (descuido, negligencia, abuso, explotación, maltrato, tortura) a la vez, de

distinto tipo. Todas en su conjunto generan un trauma que puede ser muy complejo.

La Observación General N°13 sobre violencia del Comité de los Derechos del Niño expone la necesidad, que, para dar respuestas efectivas a esta complejidad, se debe actuar con un **“enfoque holístico que hace hincapié en el apoyo a los puntos fuertes y los recursos del propio niño y de todos los sistemas sociales de que forma parte: la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones, y los sistemas religiosos y culturales”**.

Se necesita entonces que el abordaje de los casos sea integral y en esto, antes de la organización de la provisión, la institucionalidad a nivel local toma un rol relevante, y desde esta base debe asumir la existencia de servicios sociales específicos para la intervención especializada, en un marco de gestión de casos que no solo depende de éstos aisladamente. **No es posible que siga sucediendo que se dicte una medida de protección por un tribunal, para que luego se realice un plan de intervención por el programa, para que después sus objetivos no sean coherentes a los diagnósticos precedentes y las actividades con los objetivos. Esta situación es altamente iatrogénica e ineficiente y ocurre actualmente.**

Desde esta base se deben constituir servicios especializados de intervención multimodal, o sea con capacidad de poder atender de manera holística y multidisciplinaria la situación de cada uno de los niños y niñas que atiende, luego de un diagnóstico y planeación de



Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

casos objetiva y bien concretizada. En esta línea es importante simplificar la alta diferenciación de líneas programáticas “para cada vulneración” que existe hoy en día.

Por ejemplo, en la Provincia de Biskaia, España, lo que existen son cuatro tipos de modalidades: los Programas de Intervención Familiar (PIF), las Residencias, las Familias de Acogida y otros. Los PIF son un dispositivo de carácter multimodal (Servicio Especializado del Territorio de Biskaia, 2013, pág. 259)

Su forma de organización debe ser con un modelo adaptativo (Cohen & Franco, 2007, pág. 132). O sea, asumir beneficiarios/as heterogéneos, con los que hay que lograr una capacidad para adaptarse a diferentes situaciones, de manera flexible, siendo clave la gestión descentralizada, participativa y un buen directivo (Cohen & Franco, 2007, pág. 133). Los estándares para estos servicios deben asegurar las capacidades necesarias en términos de calidad (perfiles profesionales, ratios, etc.) para que ello, en un marco de dinamismo, permita adecuar las intervenciones a cada realidad, a cada niño o niña.

A partir de esta base se debe estudiar la consideración de servicios especializados en vulneraciones que por sus características puedan requerir de una especialización diferenciada. Tal es el caso, por ejemplo, de aquellos que responden a vulneraciones por

delitos sexuales y explotación que puedan requerir de profesionales con especial experiencia en la materia.

Algo importante también en este ámbito es la necesidad de fortalecer la posibilidad de prestadores individuales acreditados. 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 una forma de llegar oportunamente a territorios más aislados en donde la oferta licitada tiene difícil alcance o para dar respuestas a situaciones que necesitan una intervención especializada en un ámbito específico, de manera pertinente y rápida.

Si se contemplara aquello, sería necesario fortalecer su certificación previa mediante un mecanismo que asegure su calidad, a partir de un dispositivo especial dentro del Consejo de Expertos/as u otros 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, lo cual se podría realizar mediante un convenio marco 3.

³ Al respecto ver recomendaciones contenidas en CSP (2013) “Auditoría al Modelo de Contratación de Servicios de Mediación Familiar” P. 16.



7. Supervisión de los programas

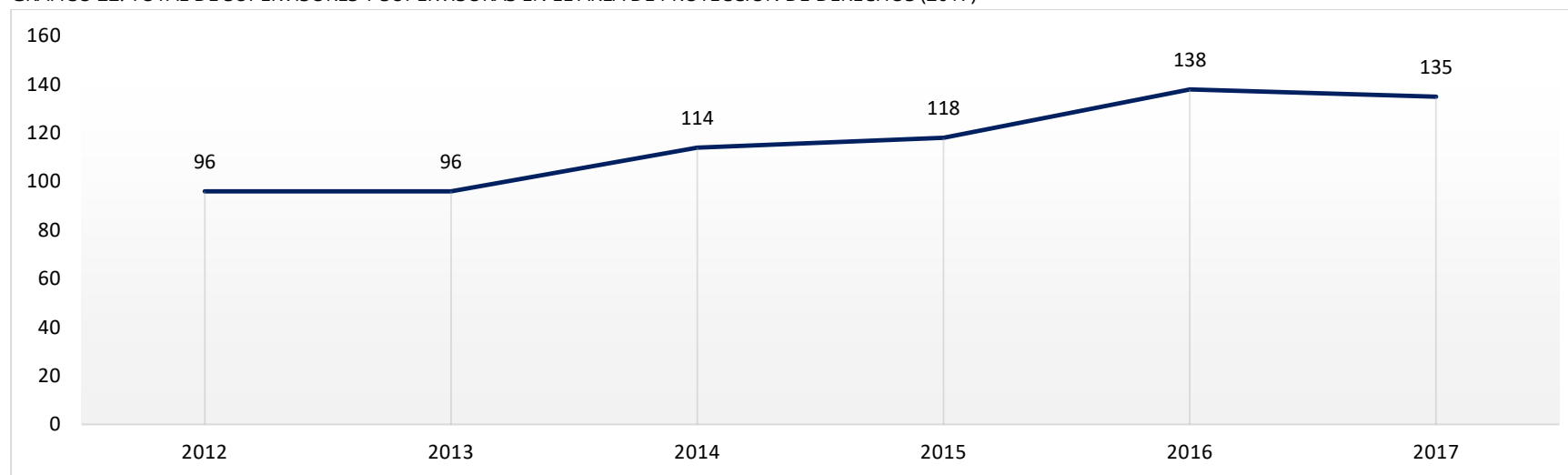
Uno de los puntos críticos de la institucionalidad es la carencia de procesos sistemáticos de supervisión y evaluación. La supervisión es hoy un proceso formal, basado en el cumplimiento de verificación de indicadores de insumos y procesos, y en éstos últimos sin abordaje profundo de la calidad.

Abordar la calidad implica observación participante, revisión de procesos y medición de satisfacción: implica un aumento de recursos para tales tareas y supervisores, por ende, especializados a cada modalidad programática.

Según cifras de transparencia de Sename, el número de supervisores/as técnicos/as ha tenido un aumento. En 2012 existían 96 supervisores/as, aumentando a un total de 135 el año 2017. El gráfico 22 muestra la relación entre el número de supervisores y el total de proyectos, todo en el área de proyecto.

Sin embargo, cabe recalcar que en muchos casos, estos supervisores/as cumplen otras labores técnicas en las Direcciones Regionales, no siendo de dedicación exclusiva a esta tarea.

GRÁFICO 22: TOTAL DE SUPERVISORES Y SUPERVISORAS EN EL ÁREA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por transparencia, donada por Centro de DDHH de Universidad Diego Portales.

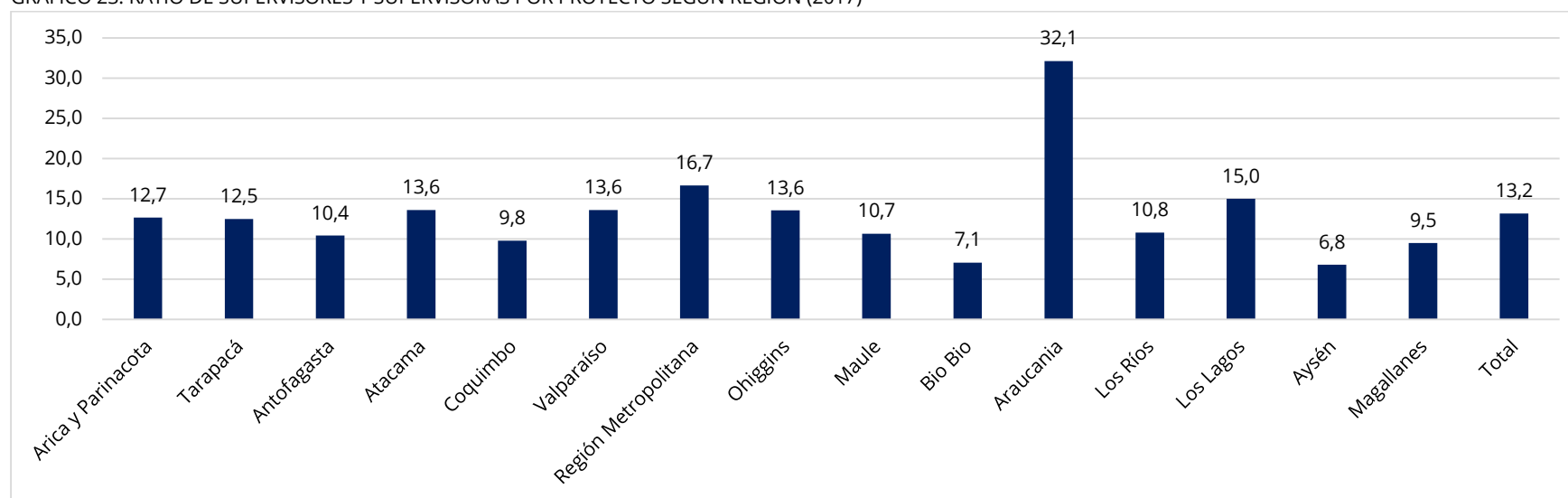
Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

Aun así, el aumento de supervisores/as no necesariamente significa un aumento en la capacidad institucional al respecto, ya que depende del número de proyectos, que por lo menos a nivel ambulatorio ha crecido. El gráfico 23 muestra la ratio entre el número de proyectos desplegados por región y el número de supervisores/as.

A nivel nacional, es posible ver que en general existe una ratio de 13,2 proyectos por supervisor/a. La Región de la Araucanía, por su parte, tiene una ratio significativamente mayor, de 32,1. La región con la menor ratio es Aysén con 6,8 proyectos por supervisor/a, lo que se explica por la poca disponibilidad de proyectos en esa zona.



GRÁFICO 23: RATIO DE SUPERVISORES Y SUPERISORAS POR PROYECTO SEGÚN REGIÓN (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a información entregada por transparencia, donada por Centro de DDHH de Universidad Diego Portales y Catastro Oferta 2017.

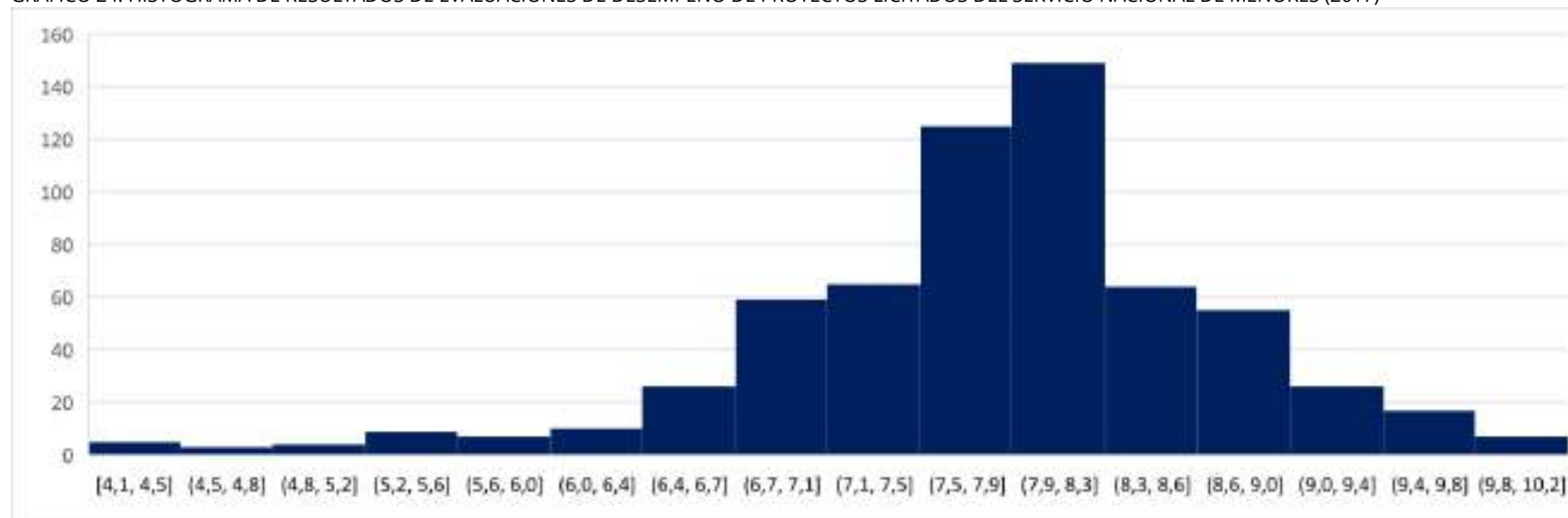
Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

A finales de cada año, Sename realiza una evaluación de desempeño a los proyectos que tiene licitado en donde se evalúan diferentes aspectos, generando una escala de resultados de 1 a 10.

Del 1454 de proyectos, la gran mayoría (823) no presenta resultados debido a que están postergadas, con resolución de emergencia, o no corresponde evaluación. Los 626 con evaluación realizadas tiene como promedio de resultados un puntaje de 7,8. El gráfico 24 muestra un histograma con los resultados. Es posible ver que la mayoría se concentra en torno a esta cifra.



GRÁFICO 24: HISTOGRAMA DE RESULTADOS DE EVALUACIONES DE DESEMPEÑO DE PROYECTOS LICITADOS DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (2017)



Fuente: Información entregada vía transparencia.

Las tablas 12 y 13 muestran los resultados de las evaluaciones efectivamente realizadas de acuerdo a la modalidad y la región.

A nivel de modalidad programática, es posible ver que los resultados en promedio son comparativamente similares entre sí, al igual que los máximos. A nivel de puntajes mínimos sí hay mayor variabilidad. La línea de Oficina de Protección de Derechos tiene un proyecto con puntaje final de 4 y hay un proyecto ambulatorio de 4,1.

A nivel regional también es posible ver un resultado similar entre las regiones, así como con los máximos.

Lo cual evidencia, tal como en el gráfico 24, que los resultados de evaluación se concentran principalmente en torno a 7 y 8,6 como resultados generales.

Con respecto a estos datos, es importante analizar la pertinencia de los procesos de supervisión. Llama la atención que no exista una mayor variabilidad en los datos, existiendo un poco cantidad de proyectos con resultados con mala evaluación.

TABLAS 12 Y 13: PUNTAJES DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO SEGÚN MODALIDAD Y REGIÓN 2017

Modalidad	Mínimo	Máximo	Promedio
Diagnóstico	6	9,7	8
Familias de Acogida	7,2	9,9	7,9
Oficinas de Protección de Derechos	4	9,8	7,8
Programas Ambulatorios	4,1	9,8	7,7
Residencias	6,7	9,4	7,8

Región	Mínimo	Máximo	Promedio
Arica y Parinacota	4,6	9,7	8,3
Tarapacá	5,3	9,0	7,3
Antofagasta	5,1	9,9	7,4
Atacama	5,6	9	7,4
Coquimbo	4,1	8,9	7,2
Valparaíso	7,3	9,9	8,8
Metropolitana	4,1	8,4	7,5
O'Higgins	5,5	9,8	7,5
Maule	5,4	9,8	8,2
Ñuble y Bío Bío	5,7	9,1	8,1
Araucanía	6,7	9,3	7,9
Los Ríos	6,7	9,5	8,7
Los Lagos	5,1	9,4	8
Aysén	6,8	8,8	7,8
Magallanes	6,4	8,3	7,6

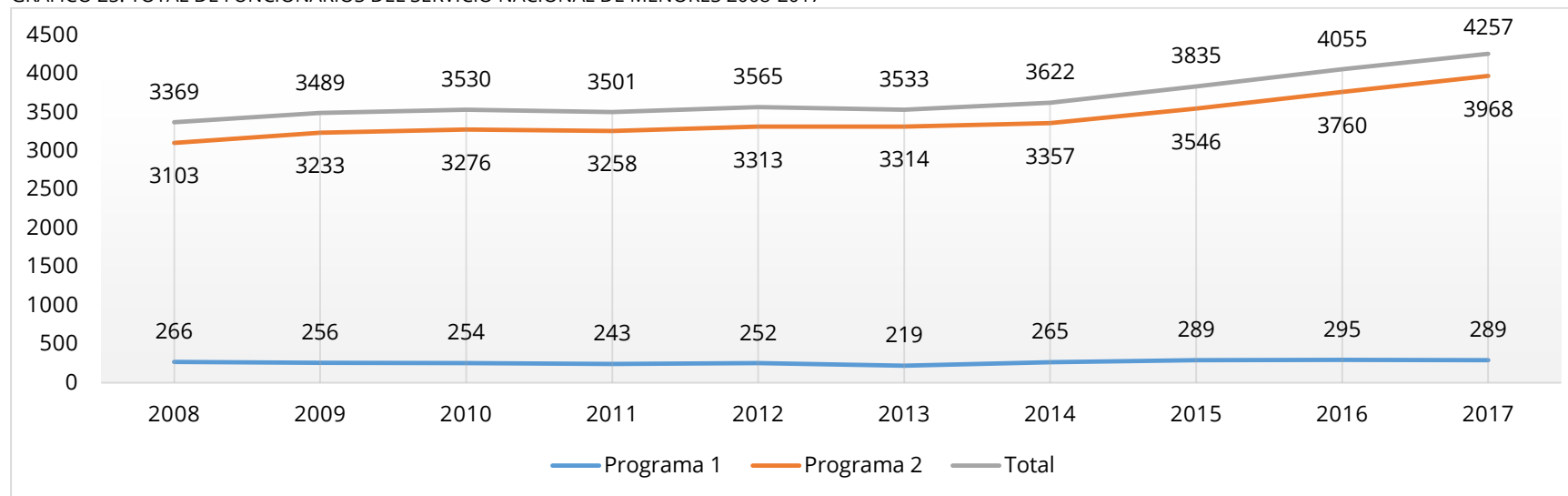
Fuente: información entregada vía transparencia.

8. Funcionarios/as y cuidadores/as

Como muestra el gráfico 24, Sename ha aumentado la dotación de sus funcionarios/as de manera progresiva desde el año 2018, alcanzando un total de 4257. Esto se ha producido principalmente en el Programa 02 de Centros de Administración Directa. Son los centros los que han tenido un mayor aumento en la dotación, principalmente en Centros Cerrados y de Internación Provisoria. La dotación del nivel administrativo del Servicio (Dirección Nacional y Direcciones Regionales) ha mantenido una dotación más bien estable, principalmente concentrada en la Dirección Nacional.



GRÁFICO 25: TOTAL DE FUNCIONARIOS DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES 2008-2017



Fuente: Balances de Gestión Integral Sename 2008-2017.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

A nivel de Cread, son 990 los funcionarios/as que se desempeñan. Como se puede visualizar en la tabla 14, la mayoría del personal es de escalafón administrativo. Esto se debe principalmente a que este escalafón es el que más se utiliza para contratar a los educadores/as de trato directo. Este escalafón tiene -en términos de estructura- un salario menor, pero se iguala al de los profesionales.

Esta situación permite la contratación de mayores administrativos para turnos nocturnos, al mismo costo que un turno diurno de un profesional normal, es decir, el nocturno costaría salarialmente el doble. La restricción presupuestaria ha incidido en la precarización de la labor y una mayor contratación de cuidadores/as sin formación profesional o técnica, llegando a haber un 67% de educadores que sólo tienen un nivel de educación media. (Observatorio para la Confianza, 2017)

TABLA 14: FUNCIONARIOS/AS EN CENTROS RESIDENCIALES DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA (2018)

CREAD	Profesional	Técnico	Administrativo	Auxiliar	Total	Honorarios	Reemplazos	Total
Arica	36	3	23	9	71	1	1	73
Arrullo	16	12	62	5	95	2	5	102
Belén	13	6	49	5	73	3	1	77
Capullo	15	8	30	7	60	3	1	64
Casa Nacional	25	16	89	5	135	4	0	139
Coyhaique	1				1		0	1
Entre Silos	13	7	36	3	59	4	4	67
Galvarino	25	5	55	8	93	3	2	98
Nuevo Amanecer	30	11	82	7	130	4	1	135
Playa Ancha	24	9	75	7	115	6	2	123
Pudahuel	17	14	70	7	108	3	0	111
Total general	215	91	571	63	940	33	17	990

Fuente: Información entregada vía transparencia.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

La tabla 15 muestra que 438 educadores/as de trato directo se desempeñan en los Cread en todo el país. La mayoría asume turnos rotativos, para lograr una mayor flexibilidad en la programación de turnos de día y noche, lo que está en línea con lo analizado anteriormente.

La programación de turnos y dotación de educadores/as, y personal técnico resulta un grave problema hoy en día. Como se muestra en el gráfico 26 existe un promedio de 21,9 de horas extras por cada funcionario/a de los centros.

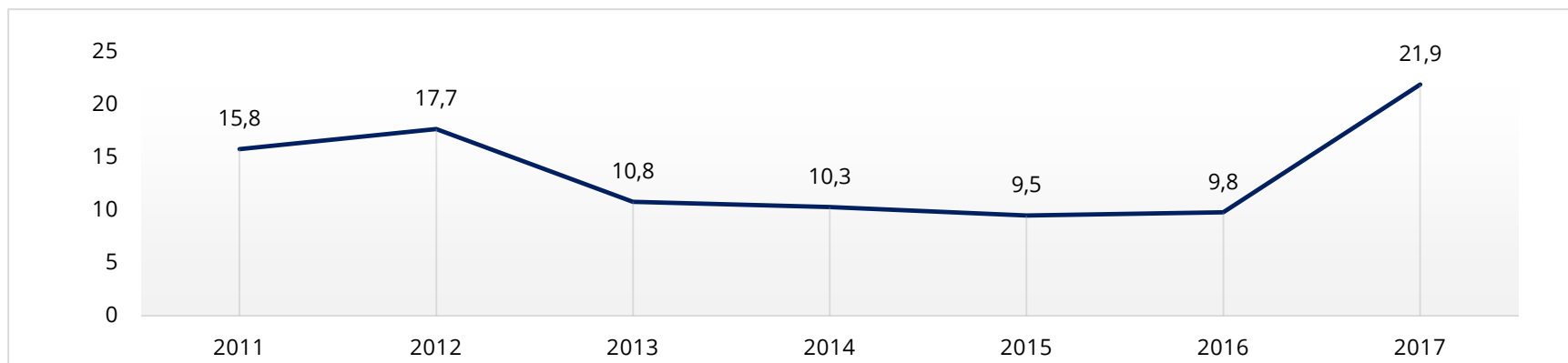
La falta de dotación generada por diversos factores obliga a que muchos educadores/as aumenten el rango de trabajo y, por lo tanto, de horas extras. En 2017 se produjo un incremento especialmente significativo, lo que concuerda con un año de alta cantidad de paralizaciones.

TABLA 15: EDUCADORES/AS DE TRATO DIRECTO SEGÚN TIPO DE TURNO (2018)

CREAD	Diurno	Nocturno	Rotativo	Total
Alborada			32	32
Arica	19	16		35
Arrullo	2		48	50
Belén			34	34
Capullo			21	21
Casa Nacional			64	64
Entre Silos			30	30
Galvarino	4		36	40
Nuevo Amanecer			27	27
Playa Ancha	4		59	63
Pudahuel			42	42
Total	29	16	393	438

Fuente: Información entregada vía transparencia.

GRÁFICO 26: PROMEDIO MENSUAL DE HORAS EXTRAS POR FUNCIONARIO



Fuente: Balances de Gestión Integral del Sename 2011-2017.

Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile

En la actualidad, la Dirección Nacional del Sename tiene que manejar una alta cantidad de procesos sumariales. A mayo de 2018, 973 funcionarios/as tenían procesos disciplinarios en curso, 302 funcionarios/as inculcados y 8 inculcados/as con suspensión de labores.

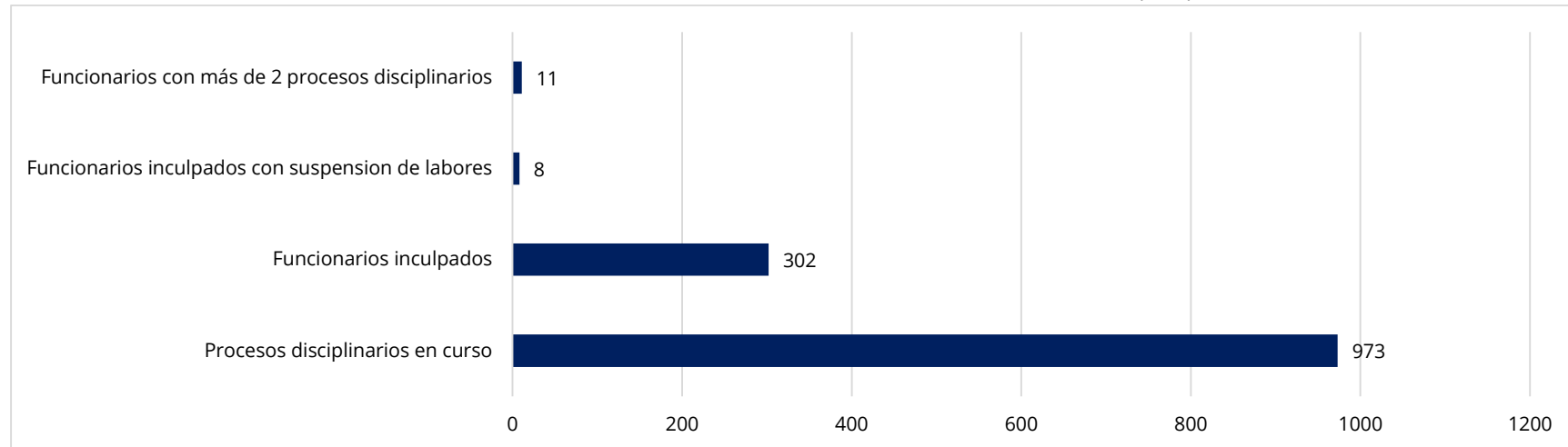
Desde enero de 2017 a junio de 2018 se han cerrado 76 procesos disciplinarios en los Cread del país (tabla 16). Los centros que tuvieron mayor cantidad de procesos disciplinarios y sumarios son Playa Ancha (17), Alborada (17) y Pudahuel (10).

TABLA 16: PROCESOS DISCIPLINARIOS CERRADOS (ENERO 2017-JUNIO.2018)

Centro	Total
Cread Arica	1
Cread Casa Nacional del Niño	2
Cread Galvarino	6
Cread Playa Ancha	17
Cread Pudahuel	10
Cread Entre Silos	4
Cread Arrullo	8
Cread Belén	7
Cread Alborada	17
Total	76

Fuente: Información entregada vía transparencia.

GRÁFICO 27: PROCESOS DISCIPLINARIOS EN CURSO EN FUNCIONARIOS DE CENTROS DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (2018)



Fuente: Información entregada vía transparencia.