



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**MODELO DE PROVISIÓN DE SERVICIOS DE
PROTECCIÓN ESPECIALIZADA DE LA NIÑEZ:
HACIA LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO CON LA
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

GABRIEL GUZMÁN RIQUELME

**PROFESOR GUÍA:
PABLO GONZALEZ SOTO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MIGUEL CILLERO BRUÑOL
JERKO JURETIĆ DÍAZ**

**SANTIAGO DE CHILE
2017**

**RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE:** Magíster en Gestión y Políticas
Públicas
POR: Gabriel Nicolás Guzmán Riquelme
FECHA: Noviembre, 2017
PROFESOR GUÍA: Pablo González Soto

¿Cuáles son los principales elementos de gestión y regulación necesarios para la generación de valor público en el modelo de provisión de servicios de protección especializada de la niñez con participación de la sociedad civil?

El presente estudio se enmarca en las investigaciones sobre modelos de provisión de servicios y colaboración público – privada en políticas de niñez y adolescencia, específicamente en el ámbito de la protección especializada de derechos. Su relevancia se asocia a la necesidad de indagar sobre formas de gestión y regulación de la oferta de servicios, de cara los procesos de reforma pendientes en el área.

La metodología se basa en un análisis de contenido categorial de información obtenida de fuentes primarias (entrevistas semi - estructuradas a actores claves del Estado y organismos colaboradores) y 50 fuentes secundarias (documentación legislativa, técnica y revisión de legislación comparada).

Los resultados de este análisis demuestran una propuesta de valor público centrada en el enfoque de derechos de la niñez, reflejada en la necesidad de nuevos procedimientos para la determinación de medidas de protección, siempre en el marco de un sistema de protección integral de derechos. También destacan nuevos principios de diseño, organización y cadenas de valor del Cuidado Alternativo Residencial y diversas intervenciones ambulatorias.

Posteriormente, se identifican diversas problemáticas y riesgos para la participación de la sociedad civil. Entre los principales elementos encontrados destaca la existencia de diversos factores de índole exógena relacionados a la forma de derivación y gestión de los casos, la existencia de una serie de falencias en la gestión y organización de los proyectos y diversos problemas en el modelo de financiamiento que afectan la sostenibilidad y calidad de las prestaciones.

Con base a lo anterior, se desarrolla un marco de propuestas de gestión y regulación que permitan mejorar las condiciones y capacidades de la sociedad civil en la provisión de estos servicios, a partir de procesos de organización y licitación pertinentes y con respuestas a diversas problemáticas y riesgos detectados en el desempeño.

AGRADECIMIENTOS

Primero, quiero agradecer a todos y todas mis cercanos que me han apoyado, enseñado y brindado cariño en el contexto del desarrollo de esta Tesis. Agradezco a Miski quien ha sido un pilar fundamental de afecto, apoyo y aprendizaje. Su motivación intrínseca, sin ningún foco más que sea el preocuparse genuinamente por estos temas y su concepción crítica y reflexiva fueron sin duda una fuente de motivación constante para sacar esto adelante.

También quiero agradecer a todas las personas que me han motivado y enseñado infinidad de cosas en estos temas, que de alguna manera también fueron pilares fundamentales para la realización de esta investigación. Muchas gracias a Macarena, Francisco, Claudia y Carolina, de quienes aprendí una infinidad de cosas y vi siempre una real motivación ética por estos temas. También agradezco a Soledad, quien confió en mí y de quien aprendí mucho. También gracias a Roxana, Loreto, Valeria y Andrés, de quienes aprendí mucho en sus distintos saberes. A todos ellos, y muchos otros, infinito aprecio.

Agradezco también a quienes desde el Magister apoyaron y me dieron valiosos consejos de cómo desarrollar esta tesis. Muchas gracias a Pablo, quien siempre, en todas las revisiones dio valiosos comentarios y consejos que permitieron estructurar esta tesis en un sentido más claro, con foco en lo que se requiere para abordar este tema y a quien también agradezco por haberse dado el tiempo de revisar este documento, algo extenso, variadas veces.

Finalmente quiero agradecer a mi familia, a mi madre, que a pesar de todas las adversidades siempre ha estado presente y apoyando. Su ejemplo de constancia, esfuerzo y cariño a toda prueba sin duda merecen toda mi admiración y agradecimiento.

“La infancia es una categoría emancipatoria y no una categoría que queda encadenada a la transmisión”

Eduardo Bustelo “El recreo de la infancia”

A todos los niños y niñas, todos sus derechos

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN | 3 |
| 2.1 Antecedentes | 3 |
| 2.2 Problema de investigación..... | 4 |
| 2.3 Justificación del problema..... | 6 |
| 2.4 Delimitación del objeto de estudio | 7 |
| 2.4.1 La Protección especializada como unidad de análisis..... | 7 |
| 2.4.2 La protección especial de derechos en Chile..... | 8 |
| 2.4.3 Población vigente | 11 |
| III. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN | 15 |
| 3.1 Pregunta de investigación | 15 |
| 3.2 Objetivo General | 15 |
| 3.3 Objetivos Específicos | 15 |
| IV. MARCO CONCEPTUAL..... | 16 |
| 4.1 Generación de valor público | 16 |
| 4.1.1 Propuesta de valor público..... | 16 |
| 4.1.2 Modelos de gestión | 18 |
| 4.1.3 Gestión programática | 19 |
| 4.1.4 Gestión del entorno | 22 |
| 4.1.5 Gestión organizacional..... | 25 |
| 4.2 Modelos de provisión de los servicios | 25 |
| 4.2.1 Modelos de provisión y la tercerización | 25 |
| 4.2.2 Componentes transversales y secuenciales | 26 |
| 4.3 Componentes transversales en la provisión de servicios | 28 |
| 4.3.1 Gestión programática | 28 |
| 4.3.2 Gestión del entorno y organizacional | 29 |
| 4.4 Primer componente: condiciones previas a las licitaciones..... | 30 |
| 4.4.1 Condiciones de la oferta..... | 30 |
| 4.4.2 Capacidad de la oferta: el problema de la calidad oculta | 31 |
| 4.5 Segundo componente: diseño, organización y proceso licitatorio..... | 32 |
| 4.5.1 Planificación y diseño de procesos | 32 |
| 4.5.2 Organización espacial de proyectos | 33 |
| 4.5.3 Proceso de licitación | 35 |
| 4.6 Tercer componente: el desempeño..... | 37 |
| 4.6.1 El desempeño y sus marcos de evaluación..... | 37 |
| 4.6.2 Factores del entorno..... | 39 |
| 4.6.3 Riesgos y factores mixtos relacionados a insumos | 40 |
| 4.6.4 Factores internos del desempeño en la ejecución | 41 |

| | |
|---|------------|
| 4.6.4 Modelo de financiamiento | 42 |
| 4.6.5 Control jerárquico y social..... | 47 |
| V. MARCO METODOLÓGICO..... | 52 |
| VI. PROPUESTA DE VALOR PÚBLICO Y MODELO DE GESTIÓN | 54 |
| 6.1 Propuesta de valor público..... | 54 |
| 6.1.1 Fines e impactos esperados..... | 54 |
| 6.1.2 Enfoques de los servicios | 55 |
| 6.2 Modelo de gestión..... | 56 |
| 6.2.1 Gestión programática | 56 |
| 6.2.2 Gestión del entorno | 67 |
| 6.2.3 Gestión organizacional..... | 74 |
| 6.2.4 Servicios y prestaciones..... | 75 |
| VII. PROBLEMAS ACTUALES DEL MODELO DE PROVISIÓN..... | 91 |
| 7.1 Componentes estructurales | 91 |
| 7.2 Componentes transversales..... | 92 |
| 7.3 Primer componente: Condiciones previas | 93 |
| 7.3.1 Condiciones de la oferta..... | 93 |
| 7.3.2 Capacidad de la oferta..... | 100 |
| 7.4 Segundo Componente: Planificación, organización y licitación..... | 100 |
| 7.4.1 Planificación de procesos centrales | 100 |
| 7.4.2 Organización de los proyectos..... | 101 |
| 7.4.3 Proceso de licitación de los proyectos | 102 |
| 7.5 Tercer componente: El desempeño | 105 |
| 7.5.1 Factores del entorno..... | 105 |
| 7.5.2 Factores intermedios y endógenos | 110 |
| 7.5.3 Control y monitoreo..... | 112 |
| 7.5.4 Modelo de financiamiento..... | 113 |
| 7.6 Síntesis de problemáticas detectadas..... | 118 |
| VIII. RECOMENDACIONES PARA LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS..... | 123 |
| 8.1 Modelo de provisión de los servicios | 123 |
| 8.1 Gestiones transversales | 128 |
| 8.2 Componente 1: Condiciones previas a la licitación | 131 |
| 8.3.1 Estructuras de la oferta de prestaciones | 131 |
| 8.3.2 Sistemas de precalificación de prestadores y prestaciones | 132 |
| 8.4 Componente 2: Planificación, organización y licitación | 138 |
| 8.4.1 Planificación de procesos centrales..... | 138 |
| 8.4.2 Organización de los proyectos | 140 |
| 8.4.3 Proceso de Licitación..... | 141 |
| 8.4.4 Evaluaciones..... | 146 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| 8.5 | Componente 3: Desempeño de las prestaciones..... | 146 |
| 8.5.1 | Medidas recomendadas frente a los riesgos identificados..... | 146 |
| 8.5.2 | Modelo de financiamiento | 153 |
| 8.5.3 | Control del desempeño..... | 160 |
| IX. | CONCLUSIONES | 163 |
| X. | DESAFÍOS Y DISCUSIÓN | 168 |
| XI. | BIBLIOGRAFÍA..... | 170 |
| XII. | ANEXOS | 180 |
| 12.2 | Rejilla Análitica de la investigación | 184 |
| 12.3 | Fuentes de la investigación | 188 |

INDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla N° 1: Tipos de Centros Residenciales SENAME | 10 |
| Tabla N° 2: Tipos de prestaciones ambulatorias | 11 |
| Tabla N° 3: Arreglos específicos para la asignación y transferencia de los recursos | 45 |
| Tabla N° 4: Principales causales comparadas de medidas de protección..... | 57 |
| Tabla N° 5: Actividades en procedimientos de protección en experiencia comparada ... | 60 |
| Tabla N° 6: Actores involucrados según rol a nivel local | 67 |
| Tabla N° 7: Variación proyectada del N° de Centros producto de reducción de plazas .. | 78 |
| Tabla N° 8: Variación de costo residencias por niño según tamaño..... | 79 |
| Tabla N° 9: Diferenciación comparada de tipos de Centros y servicios asociados | 82 |
| Tabla N° 10: Formas de diferenciación de Centros Residenciales | 84 |
| Tabla N° 11: Cadena de valor programática en el Cuidado Alternativo Residencial | 86 |
| Tabla N° 12: Cadena de valor intervenciones ambulatorias..... | 90 |
| Tabla N° 13: Tipos de prestación según n° de proyectos, plazas y prestadores | 93 |
| Tabla N° 14: Proporción de prestadores según tamaño | 94 |
| Tabla N° 15: Distribución de proyectos y coberturas por región en Residencias | 95 |
| Tabla N° 16: Distribución de proyectos ambulatorios y coberturas por región..... | 96 |
| Tabla N° 17: Variación de número de prestadores a cargo de Centros Residenciales | 98 |
| Tabla N° 18: Distribución de prestaciones según tamaño y naturaleza..... | 99 |
| Tabla N° 19: Factores de evaluación de propuestas en la licitación..... | 102 |
| Tabla N° 20: Estructura y aspectos principales de los Convenios | 104 |
| Tabla N° 21: Riesgos exógenos actuales | 109 |
| Tabla N° 22: Riesgos endógenos actuales..... | 112 |
| Tabla N° 23: Financiamiento rendido en memorias de Organismos Colaboradores | 114 |
| Tabla N° 24: Formas de asignación de recursos según tipo de prestación | 115 |
| Tabla N° 25: Análisis de los factores de transferencia variable | 116 |
| Tabla N° 26: Síntesis de Problemáticas detectadas en la provisión de los servicios | 118 |
| Tabla N° 27: Experiencia Comparada sobre modelos de provisión | 123 |
| Tabla N° 28: Formas de participación de prestadores | 131 |
| Tabla N° 29: Tipos de acreditación y áreas de evaluación | 136 |
| Tabla N° 30: Procesos centrales e hitos relevantes | 138 |
| Tabla N° 31: Medidas recomendadas según riesgo detectado | 147 |
| Tabla N° 32: Mecanismos de supervisión y descripción | 161 |

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|---|-----|
| Ilustración N° 1: Proceso actual de determinación de medidas de protección..... | 9 |
| Ilustración N°2: Tasa de niños y niñas institucionalizados en SENAME 2010-2015 | 12 |
| Ilustración N° 3: Tasa 2012 de niños y niñas institucionalizados en países del cono sur | 12 |
| Ilustración N° 4: Vigentes por tipo de Centro Residencial 2010-2015 | 13 |
| Ilustración N°5: Vigentes por modalidad de provisión 2010 - 2015..... | 13 |
| Ilustración N° 6: Vigentes en prestaciones ambulatorias 2010 - 2015 | 14 |
| Ilustración N° 7: Método de intervención de casos | 21 |
| Ilustración N° 8: Ciclo de la gestión social de los programas sociales | 22 |
| Ilustración N° 9: Componentes y actividades de la provisión tercerizada de servicios... | 27 |
| Ilustración N° 10: Cadena de valor servicios de protección especializada de la niñez | 28 |
| Ilustración N° 11: Factores determinantes y formas de organización de la oferta | 34 |
| Ilustración N° 12: Factores y riesgos del desempeño | 39 |
| Ilustración N° 13: Componentes relevantes en un modelo de financiamiento..... | 43 |
| Ilustración N° 14: Proceso general determinación de medidas de protección | 63 |
| Ilustración N° 15: Determinación inicial de tipo de acciones o medidas..... | 64 |
| Ilustración N° 16: Árbol decisional en medidas de protección | 66 |
| Ilustración N° 17: Actores Involucrados según fases del método de intervención | 70 |
| Ilustración N° 18: Mapa de interacciones entre actores y niveles..... | 73 |
| Ilustración N° 19: Procesos claves en la gestión de servicios y prestaciones | 76 |
| Ilustración N° 20: Concentración de coberturas y proyectos | 94 |
| Ilustración N° 22: Diagrama sistémico de problemáticas..... | 123 |
| Ilustración N° 22: Proceso de explicitación de los atributos..... | 129 |
| Ilustración N° 24: Progresividad de la acreditación..... | 137 |
| Ilustración N° 24: Mapa de procesos de llamado, evaluación y adjudicación | 146 |
| Ilustración N° 26: Actividades del proceso de Supervisión | 161 |

I. INTRODUCCIÓN

Diversas problemáticas se han dado a conocer en la ejecución de distintos servicios que tienen como objeto la protección de niños y niñas¹ que han sufrido vulneración de sus derechos. Una de ellas guarda relación al modelo de provisión de estos servicios, entre los que se cuentan Centros Residenciales, intervenciones sociales ambulatorias, familias de acogida y de distintos aspectos dentro del proceso de adopción. Todos estos servicios han contado con una importante, histórica y significativa participación de la sociedad civil.

Paralelamente a esta situación, la propuesta de valor y el modelo de gestión del sistema se encuentran enfrentadas a la necesidad de una profunda reformulación, aspecto que se expresa en la existencia de diversos proyectos de ley e informes técnicos que lo señalan como necesario.

Este contexto genera la necesidad de repensar la gestión y regulación del modelo de provisión de los servicios de protección especializada en el contexto de los desafíos que trae la reconfiguración del sistema. Esta investigación pretende, como objetivo general, la generación de diversas recomendaciones al respecto, las cuales respondan a factores relevantes y riesgos potenciales en diversos componentes estructurales, transversales y secuenciales de la provisión de los servicios por parte de prestadores privados.

Para el logro de este objetivo, se realiza una aproximación principalmente cualitativa y descriptiva en torno a diversas categorías temáticas derivadas de un modelo conceptual que busca integrar diversos componentes teóricos relevantes tanto para la descripción de la propuesta de valor, como para el modelo de provisión de los servicios en un marco de colaboración público - privada. El objeto de estudio se focaliza en dos áreas programáticas relevantes del sistema: el Cuidado Alternativo Residencial y diversas prestaciones ambulatorias. Las fuentes de información son principalmente primarias y secundarias, seleccionadas buscando una representación equitativa entre los actores involucrados desde la administración del Estado como de los prestadores privados.

Como primer paso el estudio caracteriza la propuesta de valor público y el modelo de gestión programático, organizacional y del entorno, que proyectan los actores involucrados para el sistema. Es posible identificar al respecto el cambio del enfoque de situación irregular a un enfoque de derechos, lo que se grafica tanto en las miradas sobre el impacto final esperado como en el enfoque proyectado para los procesos involucrados. En el modelo de gestión es posible de identificar principalmente la variación de la responsabilidad y los procesos de diagnóstico y derivación, así como nuevas visiones en los modelos programáticos específicos, especialmente en lo residencial.

Luego se identifican los diversos problemas actualmente existentes en el modelo de provisión con participación de prestadores privados en sus distintas aristas estructurales, transversales y secuenciales. En lo estructural es posible identificar un modelo de

¹ Se ha optado por utilizar esta denominación para el sujeto de atención, tal como lo describe la Convención de Derechos del Niño.

provisión subsidiario, basado en el aporte parcial del Estado al privado y un modelo de regulación parcial. Ello se acompaña transversalmente con un modelo de gestión basado en separación estricta entre la formulación y la implementación. En los componentes secuenciales es posible identificar diversas problemáticas relacionadas a la estructura de la oferta existente, así como la materialización de diversos riesgos endógenos e internos en el desempeño.

Con base a los dos pasos de análisis anteriores, se identifican prospectivamente diversos factores importantes y posibles riesgos en cada uno de los componentes de la provisión, que sean necesarios de tener en cuenta para los diseños institucionales que se realicen de cara a los procesos de reformulación que se proyectan en el sistema. En base a cada uno de estos elementos se generan recomendaciones de gestión o regulación que permitan un mejor abordaje de los factores señalados y una prevención más efectiva de los eventuales riesgos que puedan suceder en el desempeño.

II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 Antecedentes

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, la categoría humana de niño o niña empieza a visibilizarse de manera diferenciada. Esto se debe a que los Estados empezaron a concebir la temática dentro de la cuestión social circunscribiéndola en la protección y tutela de la infancia, siendo la familia el principal ente normalizador y doctrinario de los niños (Dolto, 1997).

La política social incipiente también toma este relato, enfocándose en la protección y tutela de los niños en situaciones de grave vulnerabilidad, potenciando las situaciones de internación institucional de los niños y niñas en situación irregular (García, 1994). Esto último se constituye como una doctrina que se traduce en la creación de un marco jurídico que legitima la intervención del Estado, en base la diferenciación de los niños en situación irregular, no existiendo una distinción legal en las consecuencias entre un niño que comete un delito y un niño que es abandonado. Esto da relevancia al concepto de “menor”, como una forma de categorización de los niños y niñas bajo esta situación del resto (Morlchetti, Legislaciones y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil., 2010).

Durante las décadas de los ochenta y noventa, se generan diversos cuestionamientos a la esencia y sustentos de la institucionalidad, especialmente en términos de su incompatibilidad con el enfoque de derechos. En 1989 la ONU aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Con este instrumento, se genera un cambio en la concepción sobre la niñez, a través de la incorporación de diversos principios: la no discriminación, el interés superior del niño, su supervivencia, desarrollo y protección, así como su participación en decisiones que les afecten.

El enfoque de derechos implica tener en cuenta que los derechos son universales, indivisibles e interdependientes (ONU, 1993). Esto genera una transversalidad como un proceso (Bénitez, 2007) que otorga un mayor rol al Estado (Ballesteros, 2004) en la coordinación de actores y escenarios, los cuales son diversos y multisectoriales. En este sentido, los Estados no solamente se enfrentan al desafío de codificar legalmente cuáles son los derechos, sino a generar condiciones institucionales suficientes y a establecer garantías claras para su cumplimiento.

Entre los muchos desafíos que enfrentan las políticas públicas de niñez con enfoque de derechos se encuentra el debate acerca de su modelo de provisión. Éste tiene que ver con la forma en que la administración ejecuta algún producto o servicio, ya sea como un monopolio o a partir de distintos y múltiples proveedores, entre ellos privados (Parrado, 2015).

La prestación de servicios de intervención con niños o niñas vulnerados en sus derechos ha tenido como gran protagonista a las organizaciones sin fines de lucro. Ella ha tenido un rol histórico en la provisión de servicios y prestaciones de intervención y asistencia en diferentes etapas, hasta el día de hoy.

Hasta antes de 1920, la sociedad civil cumplía con ser casi la única preocupada por la

problemática, financiándose principalmente a partir de donaciones, cuotas de socios y el propio trabajo voluntario (Andrade, 2009). Este rol persiste después de 1920, con un Estado cada vez más preocupado por el tema, con base a un enfoque tutelar el cual se basa en el “aporte humanitario y solidario de la sociedad civil, cuya gestión es administrada (o resuelta) en forma privativa por la judicatura” (Maldonado, 2014, pág. 213).

La cobertura privada de estos servicios empieza a tener una contraparte estatal institucional directa recién en la década del sesenta. En 1967 se crea la Ley de Menores y el Consejo Nacional de Menores, estableciendo por primera vez la idea de “subvenciones”, pero aún con un alto nivel de incertidumbre para la sociedad civil. Luego en la década de los ochenta, nace el Servicio Nacional de Menores (SENAME), acompañado por el DFL N°1385 que sistematiza por primera vez el régimen de subvenciones a pagar desde el Estado a la sociedad civil en base a la fórmula de niño o niña atendido. A finales de esta década se observa un fuerte aporte de la cooperación internacional, dado el contexto de recuperación democrática que acontecía en el país (Andrade, 2009).

En la década de los noventa, la sociedad civil empieza a perder el financiamiento otorgado por la cooperación internacional (González, 1999 citado en Andrade, 2009). Este periodo además se caracteriza por procesos de reformulación del Estado marcados por la implementación de reformas con enfoque eficientista (Echeverría, 2000), generando una fuerte desvinculación de la provisión estatal directa hacia la prestación de servicios por parte de privados (Cunill, 2009). La idea detrás de esto es la de un aparato gubernamental poco eficiente, lo que fomenta este proceso de delegación hacia el sector privado y a la aplicación de la “lógica del mercado dentro del sector público” (Cunill, El mercado en el Estado, 2009, pág. 40).

Lo cierto, como vimos anteriormente, es que las prestaciones en este ámbito ya tenían desde antes un gran protagonismo privado. En este sentido, las reformas de la época no modificaron el foco base de su modelo de prestación en cuanto al peso relativo de cada actor. Más bien, el modelo sería influenciado por la regulación del sistema de transferencias de recursos a partir de la sistematización del método de subvenciones y la agregación de mecanismos e incentivos pensados principalmente para la cobertura.

Lo anterior se vería reflejado con la aprobación en 2005 de la Ley N°20.032, la cual “Establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención”. Esta Ley regulariza cuatro aspectos principales. Primero, delimita los ámbitos de prestaciones del SENAME, las cuales varían desde prevención, protección especial y justicia juvenil. Segundo, genera un marco de certificación formal de los organismos colaboradores. Tercero, otorga algunos lineamientos para la supervisión y cuarto, detalla las bandas de precio de las subvenciones y sus formas de asignación de los recursos, la cual generalmente es por cada caso atendido de forma mensual. Esta última área es de las más relevantes ya que es la que genera una serie de incentivos y problemáticas asociadas al desempeño en la ejecución de las intervenciones.

2.2 Problema de investigación

Desde la ratificación por Chile de la CDN se ha instalado progresivamente la necesidad de modernizar el sistema de protección de la niñez. Incrementalmente se han generado

diversas políticas públicas en el área, tales como la creación del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (2009), la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (2007) y la constitución de los Tribunales de Familia (2005).

Sin embargo, el sistema de protección de la niñez vigente en el país aún tiene diversos elementos propios de la doctrina de la situación irregular. Sin entrar en detalle en las implicancias de ello, sí es posible mencionar que esto se debe a cuatro factores principales. Primero, la carencia de una perspectiva integral de la protección con enfoque de derechos que considere políticas sociales promocionales y preventivas tanto para los niños, como para las familias y cuidadores. Segundo, la carencia de alternativas satisfactorias –tanto en disponibilidad como calidad - de intervenciones ambulatorias, intersectoriales y de acogimiento alternativo, con las cuales fijar objetivos de intervención eficaces y preventivos para la restitución de derechos. Ello produce que la gran opción del “derivador” (principalmente Tribunales de Familia) sea el acogimiento residencial, con las consecuencias negativas que tiene esta opción en el desarrollo de la primera infancia (Williamson & Greenberg, 2010). Una tercera causa es que gran parte de la adopción de medidas de protección radica en la judicatura de los Tribunales de Justicia. El principal problema de esto es la falta de coordinación que se genera con la política social así como las dificultades que se tienen para lograr integralidad y coordinación en la gestión de los casos. Por último, una cuarta causa es la débil institucionalidad a cargo de gestionar la oferta programática de protección especializada, tanto en su modelo de gestión de programas, así como en la forma de relación y agencia con los prestadores privados.

En este contexto, el sistema ha mostrado diversas situaciones que develan una grave precariedad, especialmente en el acogimiento residencial. El año 2014 el Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados para “Recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores” (Cámara de Diputados, 2014) constató la ocurrencia de una serie de incumplimientos de estándares básicos así como diversas vulneraciones de Derechos Humanos hacia los niños y niñas residentes en centros residenciales del país. Esta problemática ha sido nuevamente revelada por una serie de nuevos informes del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo, así como la sociedad civil (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015; Corporación Administrativa Poder Judicial, 2016; Cámara de Diputados, 2014 y 2017; INDH, 2017; Centro de Derechos Humanos UDP, 2017).

En este marco, tanto los informes del Poder Judicial y Legislativo mencionados anteriormente, así como diversos informes técnicos (Equipo Asesor, 2008; Andrade, 2009; FOCUS, 2012; Andrade, Martínez y Martín, 2014, UDP, 2017) concuerdan en la necesidad de mejorar o reformular la regulación y el modelo de financiamiento de los prestadores privados. Éste está principalmente normado por la Ley N° 20.032. A once años de su vigencia, es posible concluir que este marco -si bien representó un importante aporte en términos de transparencia en la asignación de recursos y claridad en las reglas de financiamiento - también generó diversas problemáticas en contra de la obtención de intervenciones de calidad y logro de resultados. Por otro lado, los informes mencionados demuestran las contradicciones en la regulación del modelo actualmente existente con las exigencias que trae consigo la materialización de políticas públicas con enfoque de derechos.

Por estas razones, se hace necesario identificar cuáles son los elementos mínimos, en

términos de gestión y regulación que permitan lograr un modelo de provisión con participación de la sociedad civil que genere valor público. Ello implica reflexionar estos desafíos de cara a la proyección de cómo debería funcionar el sistema en términos programáticos, organizacionales y de coordinación del entorno; para luego en base a ello, y la experiencia del funcionamiento actual, generar las recomendaciones que requeriría este nuevo desafío. En el fondo, es sentar las bases de reformulación del sistema de provisión, el cual permita generar una transición de un modelo basado y sustentado en la consideración de valor social, hacia una con foco en la generación de valor público.

2.3 Justificación del problema

La investigación acerca de los modelos de provisión en las políticas de niñez, a excepción del ámbito educativo, carece de un desarrollo sistemático en lo teórico en el país. Éste ha estado concentrado principalmente en la teorización sobre el rol del tercer sector público no estatal y la descripción del estado de la oferta, pero no en implicancias más prácticas de gestión y regulación.

Aun cuando el informe de FOCUS (2012) fue un importante avance en esto último, no se tiene, hasta la fecha, una mirada integral (interdisciplinaria y sistémica) del modelo de provisión del área. Esta mirada necesita considerar todos los componentes estructurales, transversales y secuenciales que están involucrados en esta temática, así como los desafíos que se tienen de cara a los procesos de reforma que actualmente están pendientes en esta política.

Ello justifica que se avance en investigaciones de carácter más práctico, las cuales permitan generar recomendaciones explícitas y concretas de política pública. Este desafío implica generar un “orden conceptual” de las diferentes miradas interdisciplinarias que ya existen en el tema desde el derecho administrativo, la economía, la sociología organizacional, el trabajo social, los enfoques de política pública y la teoría de gestión pública; y aplicar sus conocimientos en el marco de lo que significa la protección especializada de la niñez y la ejecución de servicios con intervención social.

Esto pretende colaborar en generar recomendaciones más explícitas y concretas que contribuyan a los procesos de formulación de las reformas pendientes en el área. Actualmente existe un conjunto de proyectos legislativos y procesos administrativos que apuntan a ello. Un primer elemento estructural proyectado es la creación de un “Sistema de garantías de derechos de la niñez” o un “Sistema de protección Integral” que codifique los derechos y garantías de los niños y niñas. Un componente proyectado en este nuevo sistema, sería la creación de un órgano rector que fije los lineamientos de política y planificación intersectorial en la materia. Durante el año 2015, además, se propuso mediante un proyecto de Ley, que este órgano rector sería una “Subsecretaría de Derechos de la Niñez” la cual estaría a cargo, además, de la gestión administrativa de las medidas de protección a partir de canales ubicados a nivel local.

Los diferentes proyectos de Ley en fase legislativa, también dan cuenta de la creación de una nueva institucionalidad para la protección especializada, a partir de un nuevo Servicio que surgiría de la separación de esta área con la de responsabilidad penal adolescente, y que estaría bajo súper vigilancia del Ministerio de Desarrollo Social.

Las reformas proyectadas permiten y hacen necesaria la modificación del marco regulatorio del modelo de provisión en el que se basaría la nueva institucionalidad. Surge entonces la necesidad de generar una revisión de la regulación de este modelo, con el objetivo de identificar qué gestiones y regulaciones se necesitan para la generación efectiva de valor público.

Para el logro de lo propuesto se ha requerido de un proceso incremental y secuencial en lo metodológico. Lo primero que se necesitó realizar es caracterizar la propuesta de valor público y las líneas de acción programáticas, organizacionales y políticas; que se proyectan por los actores involucrados y proyectos legislativos. Esta proyección tuvo que ser complementada con la identificación de diversas problemáticas en los sistemas de gestión y regulación existentes en el modelo actual. Solo con base a estos dos elementos, se pudo detectar los aspectos y riesgos más relevantes a tener en cuenta para así, luego, generar, en base a cada una de ellas, recomendaciones concretas de gestión y regulación.

Estos pasos implicaron la generación de diversas formas de recolección y análisis de la información, principalmente cualitativas. Pero principalmente requirió de una preparación conceptual lo suficientemente precisa que permitió la categorización de la información de manera ordenada y clara, pudiendo así abarcar de manera correcta la amplitud de temas involucrados en este estudio de caso.

2.4 Delimitación del objeto de estudio

2.4.1 La Protección especializada como unidad de análisis

Para el enfoque de Derechos Humanos general, los Estados tienen tres responsabilidades principales. Primero, la de “Respetar” no interfiriendo en el ejercicio de los Derechos de las personas. Segundo, la de “Proteger”, interfiriendo para proteger al sujeto de derecho frente al acto de terceros. Y, tercero, la de “Cumplir”, generando todas las acciones positivas para garantizar el ejercicio de los Derechos (ACNUR, 2005). Por su parte, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las labores son “respetar” y “garantizar”. Respetar guarda relación al cumplimiento de la norma, absteniéndose o con una prestación. Por su parte, “garantizar”, sería la responsabilidad de los Estados en asegurar el ejercicio de derechos, incluyendo dentro de estas acciones las labores de protección (Ferrer Mac-Gregor & Pelayo, 2012).

Algunos sujetos especiales de protección requieren de una protección específica, derivadas de la protección general “en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como extrema pobreza o marginación y niñez” (CIDH, 2006, pág. 95). Este principio de diferenciación es justificado ampliamente en el preámbulo de la CDN, detallando la necesidad de especificar derechos específicos en función de las particularidades de la niñez, por ejemplo, el Derecho a Vivir en Familia.

Para la lógica del enfoque de Derechos de la niñez, cabe distinguir al respecto lo que se puede entender como “protección integral” de la “protección especial”. La protección integral es la que “se vincula a la promoción, prevención y protección en todos los derechos de todos los niños y niñas” (Maldonado, 2014, pág. 214). Por su parte la protección especial es la que se hace cargo de las circunstancias de vulneración de

derechos derivadas de su situación personal o familiar “requiriendo apoyo y asistencia del Estado para el desarrollo de las condiciones basales que los habilitan para el ejercicio en general de derechos” (Maldonado, 2014, pág. 214).

Desde un punto de vista programático, es posible determinar que las políticas de protección de derechos a la niñez y adolescencia tienen tres grandes niveles: la prevención primaria, la secundaria y la terciaria. La prevención primaria se encarga de asegurar el acceso universal de los niños y niñas a derechos como educación y salud. La prevención secundaria, por su parte, se focaliza en la prevención de la violencia y el maltrato en base a los factores de riesgo. Por su parte, la prevención terciaria – o la preservación – ya es un nivel en donde se “responde” por la vulneración expresa de los derechos humanos de los niños y niñas (Ferrandis, 2009, pág. 87)

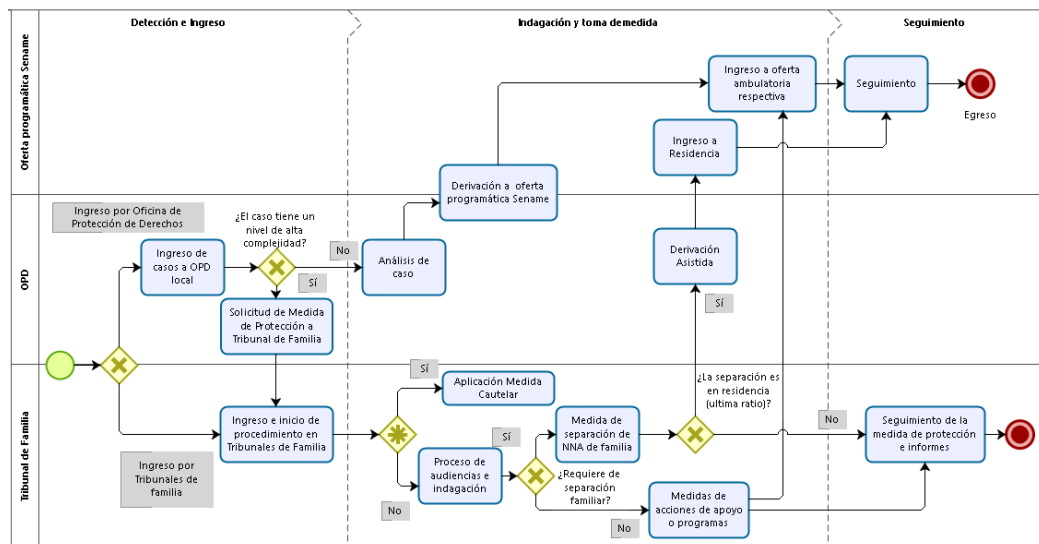
Para UNICEF la protección especial, según la CDN se refiere a “aquellas personas que tienen menos de 18 años de edad, que pueden tener sus derechos fundamentales fuertemente amenazados o abiertamente violados de diversas maneras”. (UNICEF, 2006, pág. 1). La CDN alude a la protección especial en un conjunto de artículos, que reconocen derechos especiales de protección contra toda forma de negligencia, niños refugiados, abuso, maltrato, discriminación, explotación, violencia, trata, venta, tráfico, tortura y conflictos armados. Por su parte, para el ordenamiento jurídico chileno, la protección especial se entiende para los casos que han “sido objeto de grave vulneración o amenaza a sus derechos, debido a negligencia, abuso, maltrato u otra forma de violencia por parte de los adultos responsables de su cuidado” (UNICEF, 2015, pág. 5). En síntesis, situaciones de hecho adversas diferenciadas de los ámbitos generales, y que por ello requieren de una respuesta, tanto del sistema como de las respuestas aplicables.

Algunas definiciones concentran que la protección especializada busca proteger estos derechos en el contexto de la separación del niño o niña de su familia, específicamente en lo referido por el Artículo N° 20 de la CDN que alude a los niños y niñas temporal o permanentemente privados o separados de su medio familiar. Otros autores agregan que dentro de la protección especial, hay un espacio preventivo de esta situación (Nett y Spratt, 2012; MacEachron, 2001; Gilbert, Parton Skivenes, Met, 2011; citados en Consejo Nacional de la Infancia, 2016), generado por la necesidad de generar modelos que protejan el derecho a vivir en familia de los niños y niñas, evitando su separación, lo que conlleva a la necesidad de contar con una gama de servicios y prestaciones ambulatorias, además de la separación.

2.4.2 La protección especial de derechos en Chile

La normativa jurídica del país permite la intervención pública en casos de vulneración o amenaza de derechos, con carácter judicial, la cual “se caracteriza por la adopción de medidas de protección” (UNICEF, 2015, pág. 9). El artículo N° 8 de la Ley N°19.886 que crea los Tribunales de Familia explicita que corresponderá a los Juzgados el “conocer y resolver todos los asuntos en que aparezcan niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados o amenazados en sus derechos, respecto de los cuales se requiera adoptar una medida de protección conforme al Art. 30 de la Ley de Menores”. Aun así, es posible identificar en el procedimiento, diversos roles en que también participa la sede administrativa, principalmente en la derivación de los casos hacia los Tribunales.

Ilustración N° 1: Proceso actual de determinación de medidas de protección



Fuente: Elaboración propia en base a Orientaciones OPD (SENAME, 2015), Ley N°19.968

Como se gráfica en la Ilustración N°1, una primera etapa del proceso es el ingreso del caso, existiendo dos vías posibles para ello: las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) y el Poder Judicial. Las orientaciones técnicas de las OPD distinguen dos formas principales. Una sería la “demanda espontánea” que correspondería a casos ingresados a solicitud de personas naturales o por aviso del propio niño. La segunda alternativa son aquellos ingresos derivados desde la red, como por ejemplo, un jardín infantil (SENAME, 2015).

En los casos de mediana y baja complejidad,² las OPD inician un proceso de evaluación a partir de un diagnóstico psicosocial realizado por los equipos técnicos de las Oficinas. En los casos de alta complejidad se solicita la medida de protección a los Tribunales de Familia.

Los Tribunales de Familia son los tribunales competentes del Poder Judicial quienes pueden iniciar un procedimiento por nueve causas³, igualmente identificables como lo hacen las OPD. Cabe destacar que son éstos tribunales los únicos órganos con la potestad para dictar una medida de protección capaz de sentenciar la separación de niños o niñas de su familia.

Por su parte, los procedimientos iniciados en sede judicial indagan la necesidad de medidas cautelares en primer lugar consistentes en medidas de urgencia temporales. El proceso general termina con la aplicación de la medida de protección. La Ley N°16.618 de Menores especifica al respecto que los Tribunales podrán dictar dos tipos de medidas, ya

² Si el caso es constitutivo de delito, además, las OPD pueden iniciar actos legales en Fiscalía.

³ El Artículo N°70 “Inicios del procedimiento” de la Ley N° 19.968 de Tribunales de Familia, indican 9 causales: de oficio, a requerimiento de los niños o niñas, de sus padres, de las personas que lo tengan bajo su cuidado, de los profesores, del director del establecimiento educacional, de los profesionales de salud en los servicios que asista el niño o niña, de SENAME o de cualquier persona interesada en ello.

sea la derivación de los casos a acciones de apoyo, reparación u orientación a los niños, niñas o sus familias y el ingreso a Centros Residenciales u hogares sustitutos.

2.4.2.1 Centros Residenciales

La Ley N° 20.032 define en su Artículo N° 4 que los Centros Residenciales son “Aquellos destinados a la atención de los niños, niñas y adolescentes privados o separados de su medio familiar”. Esta ley, define dos tipos de Centros: los “Centros de Diagnóstico” y las “Residencias”. Los Centros de Diagnóstico proporcionan una atención de tipo transitoria y urgente a solicitud de un proceso de diagnóstico o como respuesta frente a una medida cautelar mientras se adopta una medida de protección final. Por su parte, los Centros Residenciales proporcionan un acogimiento de tipo estable producto de una medida de protección. Los tipos de Centros en detalle se muestran en la Tabla N°1:

Tabla N° 1: Tipos de Centros Residenciales SENAME

| Tipo | Descripción |
|---|--|
| Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD) | Son un acogimiento residencial administrado directamente por el Estado. Atiende a menores de 18 años de edad. Se han diferenciado internamente para menores de seis años y de 6 años hasta 18 de edad. |
| Residencias de protección para mayores (REM) | Son un acogimiento residencial administrado por organismos colaboradores destinados a la atención de mayores de seis años hasta 18 años. Pueden tener un programa especializado adosado. |
| Residencias especializadas para mayores (RSP) | Son un acogimiento residencial de carácter más transitorio administrado por organismos colaboradores destinados a la atención de mayores de seis años hasta 18 años. Pueden tener un programa especializado adosado. |
| Residencias para lactantes y pre escolares (RPP) | Son un acogimiento residencial para niños o niñas entre 0 a 6 años, aunque con preferencia desde los 3 años. Pueden tener un programa especializado adosado. |
| Residencias para discapacidad discreta o moderada (RDD) | Son un acogimiento residencial para niños o niñas con discapacidad mental discreta o moderada en situación de vulneración de derechos. |
| Residencias para niños y adolescentes con discapacidad mental grave o profunda. | Son un acogimiento residencial para niños o niñas entre 0 y 18 años con discapacidad intelectual, sensoria o física profunda. Pueden permanecer hasta los 24 años. Pueden tener un programa especializado adosado. |
| Residencias de protección para madres adolescentes (RPA) | Son un acogimiento residencial para adolescentes embarazadas o madres menores de 18 años de edad en situación de vulneración de derechos. Pueden tener programa especializado adosado. |
| Residencias para lactantes (RPL) | Son un acogimiento residencial para recién nacidos entre 0 y 2 años. |

Fuente: Catastro Oferta programática SENAME (SENAME, 2016)

2.4.3.2 Prestaciones ambulatorias de protección especializada

A nivel ambulatorio, diversas son las prestaciones financiadas por SENAME que categorizadas por este como “Protección especial”, brindan atención a niños y niñas vulnerados en sus derechos. Su clasificación varía según el tipo de vulneración o modalidad de atención. La tabla N° 2, detalla los tipos de prestaciones en el área:

Tabla N° 2: Tipos de prestaciones ambulatorias

| Prestación | Descripción |
|---|--|
| Programa de Protección Especializada en Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (PEE) | Línea de atención destinada a restituir los derechos de los niños y niñas víctimas de explotación sexual comercial, en cualquiera de sus modalidades. |
| Programas especializados en temática de Niños/as adolescentes en situación de calle (PEC) | Línea de atención destinada a poner término a la situación de vida en la calle de los niños y niñas. |
| Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil (PRM) | Línea de atención para reparación del daño en niños y niñas con maltrato físico o psicológico grave, constitutivo de delito y/o agresión sexual infantil. |
| Programa de Intervención Especializada en Niños/as y Adolescentes que presentan conductas abusivas de carácter sexual (PAS) | Línea de atención destinada a niños y niñas entre 10 y 18 años que presentan conductas abusivas de carácter sexual. |
| Programa de Intervención Integral Especializada (PIE) | Línea de atención con preferencia en niños y niñas entre 10 y 18 años de edad, víctimas de negligencia grave, abandono familiar y explotación y con problemas de integración social, consumo de drogas, deserción escolar. . |

Fuente: Catastro Oferta programática SENAME (SENAME, 2016)

2.4.3 Población vigente

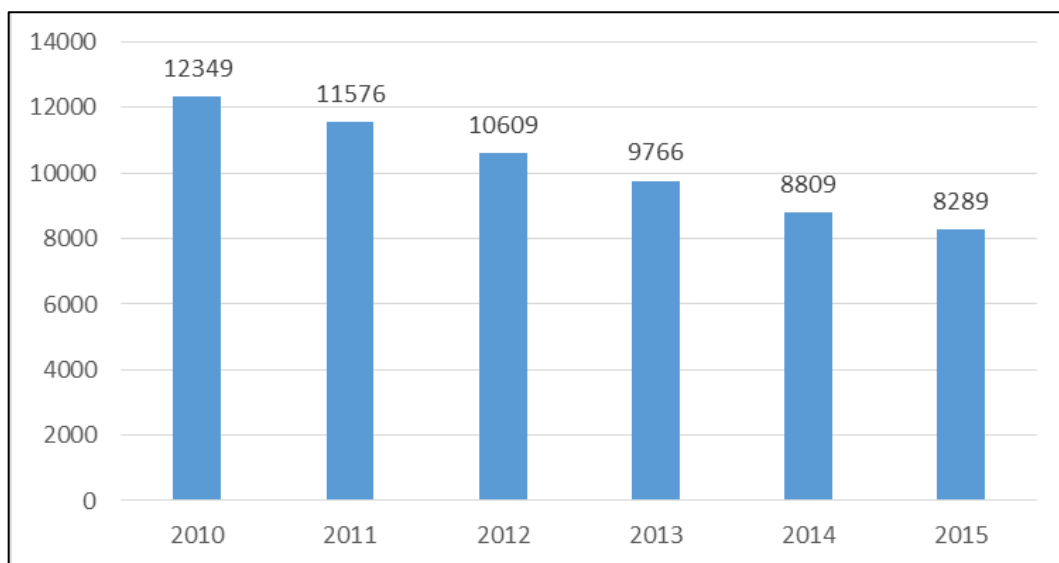
2.4.3.1 Centros Residenciales

El total de vigentes⁴ el año 2015 en Centros Residenciales de la red SENAME alcanzó la cifra de 8289⁵ (SENAME, 2016). Si a esto se adicionan los 405 casos identificados por el Poder Judicial en Centros Privados se alcanza la cifra de 8694 casos (Corporación Administrativa Poder Judicial, 2016). Tal como lo demuestra la Ilustración N°2, el número de niños y niñas vigentes en Centros Residencial ha disminuido progresivamente desde el año 2010, año en el cual se alcanzó la cifra de 12.349.

⁴ Corresponde a los niños/as y jóvenes que se encuentran en centros o proyectos de la red.

⁵ La cifra al considerar gestantes aumenta a 8320

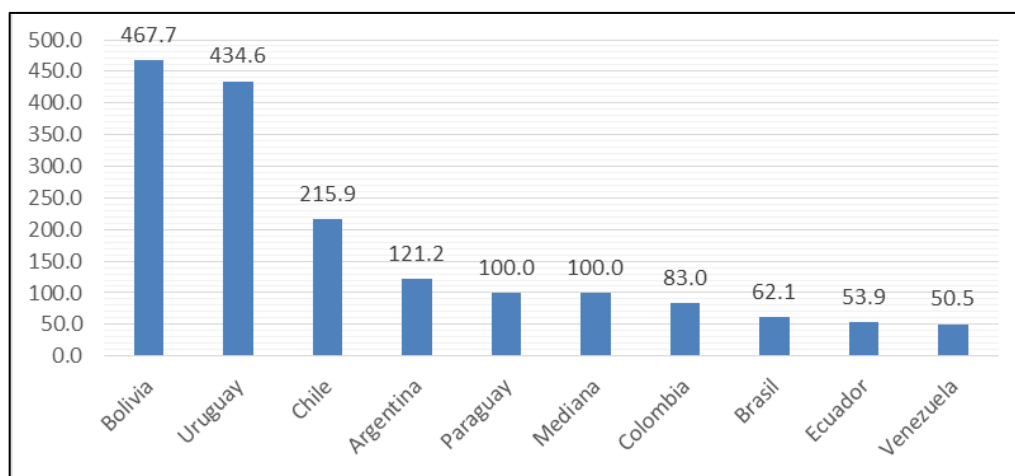
Ilustración N°2: Total de niños y niñas vigentes⁶ en Centros Residenciales SENAME 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Boletines SENAME 2010 - 2015

En el año 2013 UNICEF realizó un diagnóstico de los Centros Residenciales en América Latina (UNICEF, 2013). En base a los números de vigentes identificados en diferentes países por este estudio y los datos de población de estos países es posible ver, como demuestra la Ilustración N°3, que la tasa de Chile (para el año 2012) está sobre la mediana de diferentes países de Sudamérica.

Ilustración N° 3: Tasa 2012 de niños y niñas institucionalizados en países del cono sur

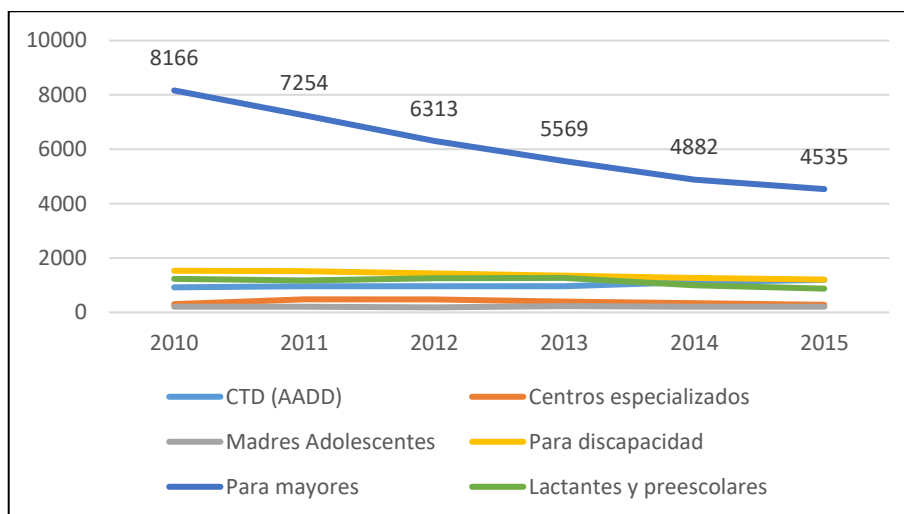


Fuente: (UNICEF, 2013) y Páginas Web estadísticas nacionales

Al analizar las cifras según el tipo de Centro Residencial, podemos ver en la Ilustración N° 4, que la disminución se explica principalmente por la disminución de vigentes en Centros Residenciales para Mayores.

⁶ Esta cifra no considera los gestantes. Al considerarlos las cifras de vigentes son: 2010: 12.391, 2011: 11.636; 2012: 10.653; 2013: 9.822; 2014: 8.842 y 2015: 8.351

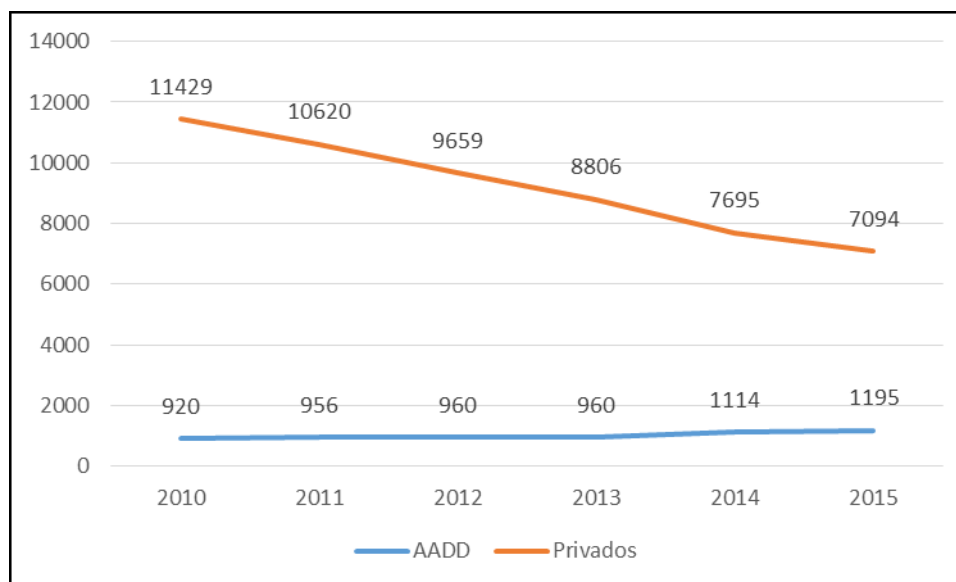
Ilustración N° 4: Vigentes por tipo de Centro Residencial 2010-2015



Fuente: Boletines estadísticos SENAME 2010 – 2015

Así mismo, la Ilustración N° 5 demuestra que la disminución se ha concentrado en los Centros licitados, existiendo un leve aumento en la administración directa durante 2014 y 2015.

Ilustración N°5: Vigentes por modalidad de provisión 2010 - 2015

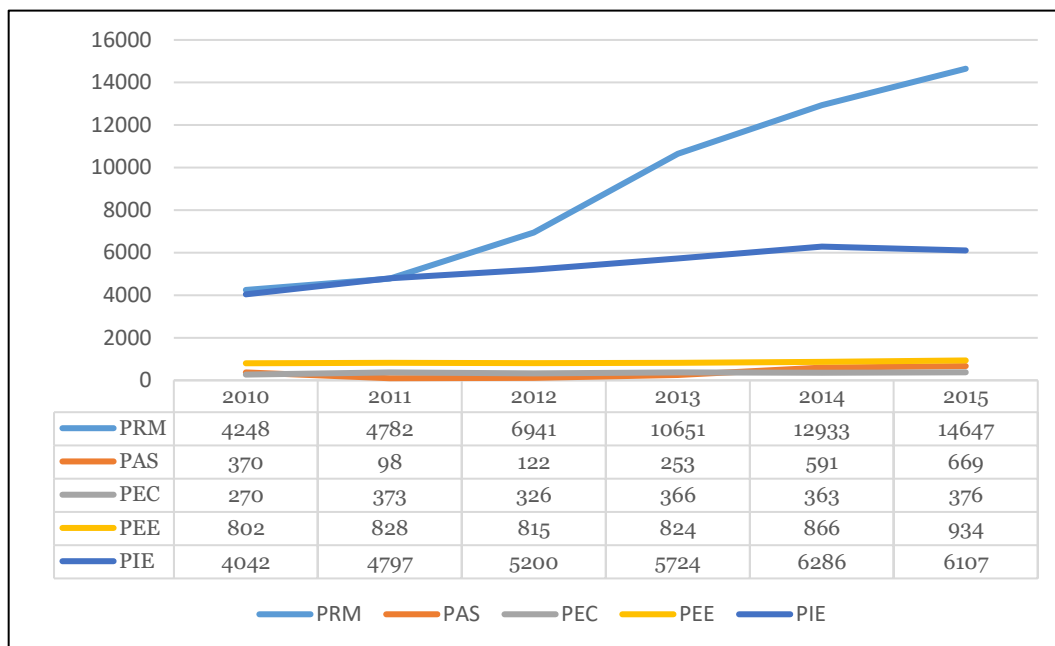


Fuente: Boletines estadísticos SENAME 2010 – 2015

2.4.3.2 Prestaciones ambulatorias

En cuanto a las prestaciones de protección especializada a nivel ambulatorio es posible identificar que durante el año 2015 hubo 22.733 vigentes. Esta cifra implica un aumento significativo en el número de vigentes en comparación al año 2010 de más de 57%.

Ilustración N° 6: Vigentes en prestaciones ambulatorias 2010 - 2015



Fuente: Boletines Estadísticos SENAME 2010 - 2015

La Ilustración N° 6 demuestra que este aumento se explica principalmente por el crecimiento del Programa de Reparación de Maltrato (PRM) que en el año 2010 tenía una cifra de 4248 vigentes y el 2015 la de 14.647.

III. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Pregunta de investigación

¿Cuáles son los principales elementos de gestión y regulación necesarios para la generación de valor público en el modelo de provisión de servicios de protección especializada de la niñez con participación de la sociedad civil?

3.2 Objetivo General

Identificar los principales elementos de gestión y regulación necesarios para la generación de valor público en el modelo de provisión de servicios de protección especializada de la niñez con participación de la sociedad civil.

3.3 Objetivos Específicos

1. Caracterizar la propuesta proyectada de valor público para el sistema de protección especializada de la niñez.
2. Identificar las principales problemáticas y riesgos del modelo de provisión de los servicios de protección especializada de la niñez en la actualidad.
3. Determinar los elementos principales de gestión y regulación del modelo de provisión necesarios para abordar las posibles problemáticas y riesgos que conlleva la propuesta proyectada de valor público.

IV. MARCO CONCEPTUAL

4.1 Generación de valor público

4.1.1 Propuesta de valor público

El valor público constituye el propósito de un servicio provisto por el Estado que, en un contexto de intercambio social, es percibido por el usuario (Alford, 2002). Todo esto se produce en un constante ciclo de retroalimentación y aprendizaje entre ambas partes (Blaug, Lekhi, & Horner, 2006). En el ámbito del debate sobre la provisión de servicios por parte de terceros, la identificación de la Propuesta de Valor Público (PVP) de un sistema es relevante, ya que los intereses de cada actor no siempre concuerdan (Moore, 2006). El valor público, en este sentido, es esencialmente relacional, siendo posible identificarlo según los resultados o en el propio proceso, en una relación compleja y multidimensional.

Es posible identificar la PVP en diferentes elementos de la planificación estratégica. La literatura concuerda principalmente en tres elementos: los mandatos, la misión y la visión expresados generalmente en los marcos estratégicos institucionales (Mokate & Saavedra, 2006) y los marcos de formulación de los programas públicos.

Así mismo la PVP puede reflejar un logro de resultados o impacto, la entrega – y su enfoque- de servicios y el logro de confianza (Moore, 2006). El valor público definido en estos elementos contiene una definición conceptual la cual refleja de enfoques y formas de abordaje de las problemáticas públicas, todo lo cual impacta en la forma de medir los resultados y en los modelos de gestión.

Aun cuando la PVP de protección es materia del presente estudio, es posible demostrar que bajo el enfoque de derechos, la CDN es clara fijando el objetivo en el Artículo N°3, inciso 2:

“Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley, y con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”

En materia de los enfoques de los servicios entregados, la literatura sobre políticas de niñez identifica dos enfoques principales: el enfoque tutelar o la doctrina de situación irregular y el enfoque de derechos de la niñez. Para el primer enfoque, la intervención del Estado se justifica en torno a un marco jurídico discrecional sobre la categoría de la infancia (García, 1994, pág. 4). Con ello, no existe una diferencia en términos judiciales entre un niño que comete un delito y un niño que es abandonado, a partir de lo cual se da relevancia al concepto de “menor” bajo ésta perspectiva. Así, existirían los niños “normales”, los cuales correspondían a aquellos que tendrían sus necesidades básicas satisfechas y los “menores”, que correspondían a los niños/adolescentes que tendrían sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas (Herrera, 2011). Al respecto, Francisco Maldonado plantea que en la actualidad el modelo se basa en un tratamiento de las prestaciones “en base al aporte humanitario y solidario de la sociedad civil, cuya gestión es administrada (o resuelta) en forma privativa por la judicatura” (Maldonado,

2014, pág. 213). En esta perspectiva podemos encontrar también una mirada de cómo las políticas en el área también reflejan un modelo de política social de tipo residual (Titmuss, 1981; García Roca, 1992) basado en la intervención pública reducida solo a los grupos particularmente desfavorecidos y en donde el riesgo se asume de manera individual o particularizada (Rosanvallón, 1995).

Con la aprobación de la CDN por parte de Chile en 1990 aparece una reformulación a una nueva mirada de la niñez desde un enfoque de derechos, reconociendo con ello cuatro principios fundamentales: la no discriminación, efectividad, participación y protección. Con la CDN se avanza hacia un enfoque para la generalidad del conjunto de la niñez y no sólo para aquellos niños que se encuentran en situaciones de vulneración, especificando derechos propios para ellos como el derecho a vivir en familia y relevando a la persona o institución responsable por la acción u omisión de no proteger los derechos de los niños, así como la capacidad de agencia de éstos en el ejercicio de sus derechos.

El enfoque de derechos en las políticas públicas busca generar un marco que permita dar cumplimiento a los derechos fundamentales (Derechos Humanos, civiles, políticos y sociales). Esto lo realiza como un “modo teórico para analizar brechas abiertas entre las expectativas de derechos y las garantías observables en las políticas públicas, y seguidamente, para prospectar cierres pactados de aquellas brechas” (Fortunatti, 2013, pág. 34). En este marco, las garantías de derechos se constituyen como la institucionalidad estatal condicionante para hacerlos efectivos (Fortunatti, 2013, pág. 32).

La clasificación de las garantías de derechos es variada en la literatura, pero es posible sintetizarla en cuatro categorías: según su naturaleza, fin, responsabilidad institucional y contenido. Según su naturaleza es si son positivas o negativas, siendo las primeras destinadas a satisfacer una expectativa y las segundas a prohibir actos (Fortunatti, 2013, pág. 33). Según su fin guarda relación a si las garantías son primarias o secundarias. Las garantías primarias son aquellas “obligaciones y prohibiciones que favorezcan a la persona que ostenta un determinado derecho” (Fortunatti, 2013, pág. 33) y las secundarias “cuando se trate de obligaciones que se propongan reparar o sancionar el incumplimiento del derecho” (Fortunatti, 2013, pág. 33). Según su responsabilidad guarda relación a los ámbitos con poder público en que se dispone la garantía. Al respecto pueden existir garantías administrativas, legales y jurisdiccionales. Las garantías administrativas son aquellas obligaciones “dirigidas al gobierno y a la administración en tutela de los derechos” (Pisarello, 2004, pág. 43). Las garantías legales cumplen el mismo fin, pero amparadas en un marco legal superior. Las garantías jurisdiccionales, por su parte, son aquellas encomendadas a los órganos judiciales para su actuación frente al incumplimiento de las garantías legales o administrativas antes mencionadas (Pisarello, 2004, pág. 43). Por último, según su contenido, guarda relación a los niveles de derechos fundamentales a los que responden las garantías (Derechos Humanos, civiles, sociales, públicos y políticos).

Específicamente, las garantías sociales son una “serie de servicios o prestaciones que deben llevarse a cabo para la satisfacción adecuada de los derechos en cuestión” (Gacitúa – Marió & Norton, 2009, citado en Flores, 2013, pág. 55). Las garantías sociales hacen tangible entonces los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), existiendo mecanismos para asegurar su acceso, calidad, protección financiera, participación y

reparación (Gacitúa – Marió & Norton, 2009, citado en Flores, 2013, págs. 55 y 56), así como su disponibilidad, exigibilidad, durabilidad, actualización y principios de adaptabilidad y aceptabilidad (Rosenblüth, 2013, págs. 82-85) y diversas técnicas normativas, financieras e instrumentales (Rosenblüth, 2013, págs. 85-86).

Para concluir, lo cierto es que estos enfoques (residual-situación irregular y enfoque de derechos) se expresan y materializan de manera mixta en el actual ordenamiento jurídico relacionado a niñez en Chile, lo que hace que los mandatos institucionales estén influidos de manera compartida. La institucionalidad actualmente en vigencia “se encuentra estructurado a partir de los ejes que caracterizan el sistema tutelar, manteniéndose, con matices, en esos términos y prácticamente inalterado desde su génesis, con base en el texto de la Ley de Menores (Ley N°16.618) y su predecesora” (Maldonado, 2014, pág. 213), a lo que habría que agregar la creación del Servicio Nacional de Menores en 1979. Son en los marcos estratégicos institucionales, y no así en los mandatos legales, expresados en las misiones, visiones, valores y principios de las instituciones, así como en los marcos de orientaciones de las prestaciones del área, en donde el enfoque de derechos de la niñez ha logrado en Chile una mayor expresión y consolidación, señalando así la necesidad de la pertinencia de las prestaciones en relación a lo codificado en la CDN.

4.1.2 Modelos de gestión

Mark Moore (1998) plantea que la PVP se materializa en tres tipos de líneas de acción: la gestión política, la gestión organizacional y la gestión programática. La gestión política tiene como objetivo la creación y consolidación de marcos de confianza y recursos para su implementación. Por su parte, la gestión programática tiene que ver con el conjunto de estrategias, políticas y programas necesarios para lograr resultados de valor público. Por último, la gestión organizacional tiene que ver con el manejo del entorno de la iniciativa para que está logre sus objetivos.

Para efectos de este marco conceptual, se hace necesario profundizar en la relación sistémica entre todas estas líneas de acción, para luego ahondar en cada uno de sus elementos de cara al objeto de estudio del presente estudio. Esto requiere diferenciarse según los diversos niveles de implementación, lo que nos implica “distinguir” las acciones directamente involucradas al sujeto de atención de todas aquellas funciones que son requeridas de manera externa para su concreción.

Esta diferenciación es posible distinguirla, al menos como un ejercicio conceptual, en dos “veredas” claves para la gestión de programas sociales. Por una parte, es posible identificar una “**endo - estructura**” la cual se compone por el proceso mismo de alguna intervención y la estructura u organización a cargo de ella. Esta estructura endógena tiene a su vez como contraparte una “**exo - estructura**” que se compone por los organismos públicos que en el contexto de la gestión de algún programa u otro similar se relacionan con los actores de la endo - estructura, ya sea prestadores, privados o públicos (Cohen & Franco, 2007). Las interacciones que se producen entre los dos niveles han sido teorizadas por diferentes corrientes teóricas de las políticas públicas.

Para el enfoque secuencialista del ciclo de las políticas públicas, dada su mirada funcionalista, la distinción es posible identificarla entre las etapas relacionadas a la formulación y la implementación, siendo esta última etapa la que se condiciona según lo establecido en las etapas de diseño a partir de la explicitación de un programa, un arreglo

político administrativo y un plan de acción, así como con un fuerte papel de las reglas (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa, 2007)

Otro enfoque es el de gobernanza el cual distingue entre un nivel “intencional” y otro “estructural” El nivel intencional es el espacio donde los actores concretan el sentido de la interacción social. Este nivel está enmarcado por un nivel más estructural que condiciona al proceso central mediante “instituciones, estructuras sociales generales, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, posibilidades materiales y tecnológicas y limitaciones con capacidad para condicionar” (Kooiman, 2004, pág. 62).

Por su parte, la etnografía de las políticas públicas nos aporta la mirada desde los significados que asumen los actores de las políticas públicas los cuales no siempre concuerdan. Puede que el significado entendido por los formuladores, expresados a partir de los objetivos formales de una política, no sean los mismos que entienden los ejecutantes o los beneficiarios, éstos últimos pueden darles otros significados positivos no buscados inicialmente. Esto se debe a que cada actor forma una propia comunidad de significado en las cuales se comparten valores, sentimientos o creencias (Yanow, 2000).

Para enfoques más de tipo organizacional, podemos encontrar el énfasis en la diferenciación de los niveles estratégicos- decisionales, de aquellos más operativos. Por ejemplo, Cohen y Franco (2007) definen tres niveles decisionales: un nivel estratégico, en donde se define la orientación de las prestaciones; un nivel táctico, que transforma las estrategias en programas de acción y estándares; y un nivel operativo el cual desagrega los procesos en actividades y tareas detalladas. Parecida concepción se encuentra en Kooiman y Eliassen (1987) quienes consideran tres niveles: las esferas públicas, el nivel de actuación de las organizaciones y comportamiento interno.

Otro enfoque a tener en cuenta es lo que la economía institucional denomina de agente - principal. Este enfoque teórico nos permite analizar las miradas por parte de los actores involucrados en la relación público - privada, lo que puede compatibilizarse con otros enfoques mencionados anteriormente. Para esta teoría, “el agente realiza ciertas acciones por cuenta del principal, el cual necesariamente le debe delegar la autoridad” (Gorbaneff, 2001, pág. 76). Para la teoría de agencia, el punto estaría en qué factores habría que generar para que los objetivos del agente confluyan de manera recíproca con los del principal.

4.1.3 Gestión programática

La “gestión programática” refleja la “lógica aportada por la cadena de valor que vincula los medios con los fines de la generación de valor público” (Mokate y Saavedra, 2006, pág.23). Como plantean los autores, este tipo de gestión es finalmente “el punto de entrega” (Mokate y Saavedra, 2006, pág.24) con los ciudadanos. Sin embargo, la gestión programática puede implicar una serie de aspectos también exógenos tales como el diseño, el monitoreo o la evaluación de las prestaciones.

En los sistemas de protección de la niñez, la gestión programática se materializa en prestaciones que responden a un “trabajo social de caso” planificado en torno a una intervención social individual (Aguilar, 2013, pág. 159). Esto no suprime que en algunos ámbitos de los procesos de intervención requieran de otras modalidades más grupales, como por ejemplo en el Cuidado Alternativo Residencial.

Ahora bien, la intervención social puede variar según los enfoques que adopten los formuladores, lo cual define un modelo **de intervención** a partir de un conjunto de definiciones que se desarrolla en torno a la teoría y la evidencia de la práctica (Bruschi, 1971 citado en Aguilar, 2013)⁷.

En Chile, por ejemplo, la gran mayoría de los programas de niñez existentes reconoce en ellos un modelo por competencias parentales en las que se analizan las destrezas, habilidades y recursos) de la familia para el cuidado parental. Desde esta base carencial, se genera un marco para la elaboración de las medidas de protección (Contreras, Rojas, & Contreras, 2014).

En este mismo marco, también entra en cuestión cómo el enfoque de derechos pueda también ser considerado como un modelo de las intervenciones y que impacte en las maneras y formas de relación con los sujetos de atención. Para el enfoque de derechos el foco de las intervenciones no es sólo “restituir” la necesidad, sino el rol que tiene el Estado como garante principal del respeto, protección y cumplimiento de los derechos. Con este enfoque se incluye entonces una causalidad u obligatoria moral en la actuación estatal que antes no existía. Existe una responsabilidad pública con la prestación debido a que el enfoque de derechos se basa en una consideración de justicia en la que la prestación es considerada como un bien público debido al interés y la razón pública de la ciudadanía.

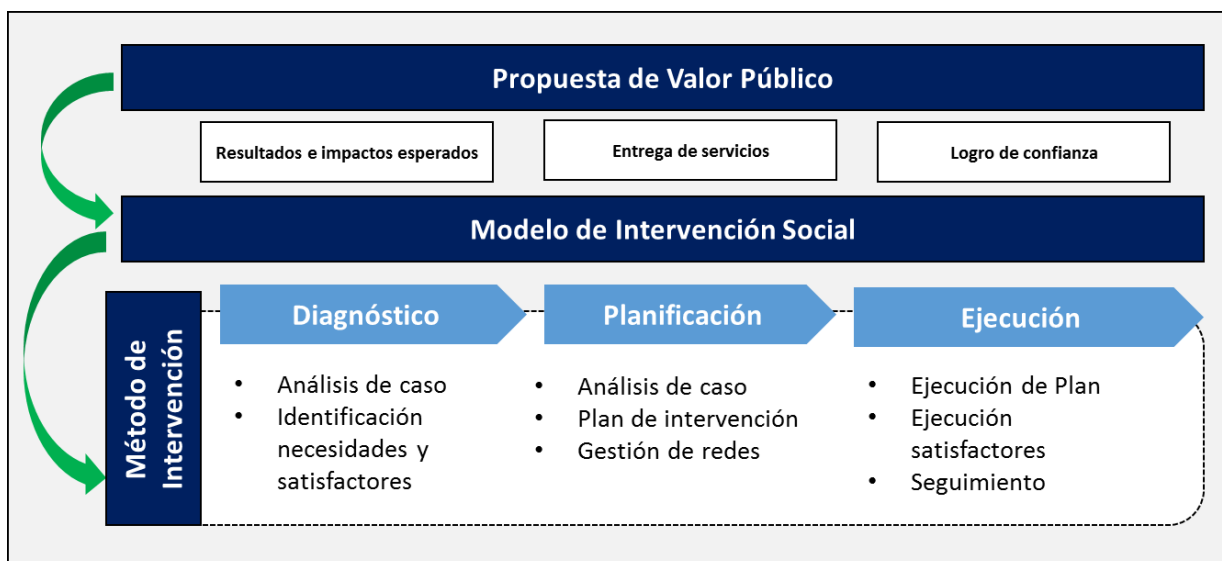
Estos modelos se materializan en **métodos de intervención**, los cuales son “el camino a seguir mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos fijados de antemano de manera voluntaria y reflexiva, para alcanzar un determinado fin que puede ser material o conceptual” (Ander – Egg, 1995 citado en Aguilar, 2013, pág. 152). Los métodos también se ven influenciados por diversos aportes desde el propio trabajo social, la psicología comunitaria la sociología o el mismo enfoque de derechos, el cual al considerar a los niños como sujetos sociales con potencialidad y capacidad de agencia, condiciona a que los procedimientos respeten este derecho de manera inherente durante todas sus fases.

La metodología de intervención es la expresión más concreta de los procesos a nivel endógeno o intencional que trabajan con casos de manera directa. Generalmente podemos clasificar que los procedimientos de **diagnóstico, planificación y ejecución** (Aguilar, 2013, pág. 277) son claves en estos procesos, los cuales pueden ser realizados por diferentes agentes y organizaciones.

La síntesis de los elementos antes expuestos se gráfica en la Ilustración N°7:

⁷ Así diversas disciplinas como la psicología y la sociología, han contribuido a definir cómo deberían materializarse los modelos otorgando diversos enfoques para el abordaje de las intervenciones. María José Aguilar (2013) distingue los siguientes modelos en las intervenciones individuales – familiares: solución de problemas, psico-social, funcional, centrado en la tarea, ecológico – existencial, socio –comportamental, unitario y sistémico. (p. 136)

Ilustración N° 7: Método de intervención de casos



Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar, 2013

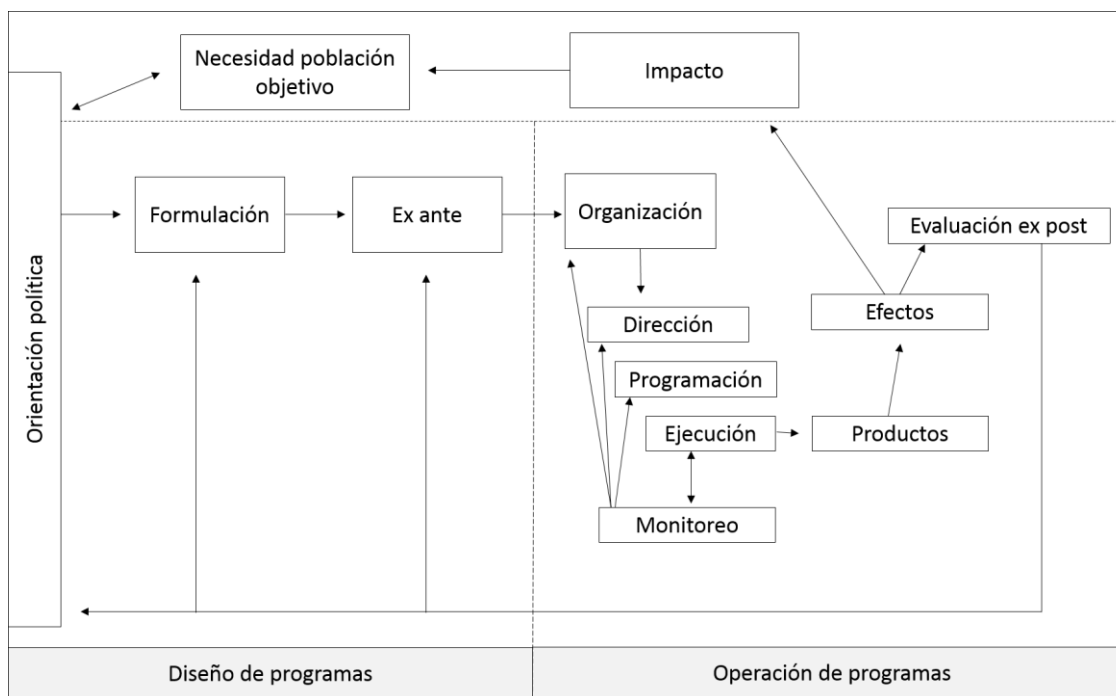
Ahora bien, siempre a nivel endógeno, estos distintos procesos (diagnóstico – planificación y ejecución) pueden requerir a diversos actores involucrados. Por ejemplo, en el diagnóstico y la planificación, pueden requerirse procesos de análisis de caso que involucren a diversos agentes e instituciones. Éstos pueden identificar que un caso requiere de diferentes satisfactores que resolver. Los **satisfactores** son los “modos particulares que cada individuo, grupo, colectividad o sistema social utiliza para satisfacer las necesidades” (Aguilar, 2013, pág. 297). En este sentido, los satisfactores pueden materializarse a partir de un conjunto de intervenciones diversas. Es posible que éstas sean ejecutadas por diversos actores, tanto públicos como sociales, teniendo entonces el trabajo de caso un fuerte componente de “trabajo en red”.

Este **trabajo en red** debe lograrse a partir de la reunión de actores interdependientes entendiendo que si hay deficiencias en la provisión de un actor, esto afecta a toda la red. Es así como debe buscarse una confianza entre todos los actores, la cual debe pronunciarse y desarrollarse de manera más automática entre los diversos equipos, buscando criterios compartidos para problemas concretos (Hardy, William Philips, & Lawrence, 1998). Con ello se propende a un enfoque de resultados, ya que las reglas formales dispuestas en tecno estructuras superiores, dan criterios pero con espacios de confianza, lo que mejora las relaciones inter gubernamentales (Jordana, 2000). Todo lo planteado, requiere además de generar condiciones a nivel estructural y en la gestión organizacional, que den capacidad al sistema para generar estos marcos de confianza, lo cual será profundizado más adelante.

Los procesos de intervención son ejecutados en un **marco de organización programática** de índole más exógena. Para Martín Beaumont esto se basaría en lograr tres pilares: visión, recursos y operación (Beaumont, 2016). El pilar de visión consistiría en la fijación de un marco estratégico de explicitación por cada prestación, los recursos a las formas de organización y la operación al ámbito de implementación y ejecución del sistema. En programas sociales esto tiene un componente especial de sistematización, debido a las particularidades propias de otorgar prestaciones de diferente naturaleza a

distintos segmentos de población y en entornos de complejidad (Cohen & Franco, 2007) Para estos autores, los programas se desarrollan en base a un ciclo de gestión social que va desde la formulación hasta la evaluación, tal y como se gráfica en la Ilustración N°8:

Ilustración N° 8: Ciclo de la gestión social de los programas sociales



Fuente: (Cohen & Franco, 2007, pág. 126)

La Ilustración N° 9 nos demuestra que la fase de diseño de programas comprende una serie de actividades tales como la formulación y la elaboración de los ex ante. La fase de operación, por su parte, comprende seis etapas (Cohen & Franco, 2007):

1. Organización: es la especificación funcional de la organización del programa, preocupada de integrar los recursos y órganos responsables de su gestión.
2. Dirección: es la acción orientadora de los operadores en función de los objetivos del programa.
3. Programación: es la secuencia cronológica de actividades en función de los recursos asignados.
4. Ejecución: es la puesta en marcha de los proyectos, enmarcadas en procesos.
5. Monitoreo: es el conjunto de actividades mediante las cuales se recopilan, analizan y/o sintetizan los datos e informaciones correspondientes a la marcha de los proyectos o programas con el fin de apoyar su gestión
6. Evaluación: a partir de los efectos (resultados intermedios) se pueden estimar la magnitud de los cambios producidos por el programa, lo que a su vez retroalimenta las orientaciones políticas y de justificación del programa.

4.1.4 Gestión del entorno

La “gestión política” implica acciones para contar con “autorización, recursos, apoyo y legitimidad” para implementar la propuesta de valor (Mokate y Saavedra, 2006, p. 24). Los autores, en base a Mark Moore, plantean que el énfasis está colocado en la gestión

que se tiene con los actores claves que participan en los diferentes niveles, lo que podría traducirse en aquellos actores que participan tanto a nivel estructural como aquellos del nivel intencional.

La **participación de los actores** tiene como elemento principal la participación ciudadana como derecho de los/las ciudadanos/as a intervenir individual y colectivamente, de forma protagónica en los asuntos de interés público, en la toma de decisiones, en la planificación, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos, así como el control social y la exigibilidad de la rendición de cuentas, fortaleciendo el poder ciudadano (OEA, 2012, pág. 6).

La participación es también control social cuando los ciudadanos vigilan y controlan el buen manejo de los recursos públicos orientados a satisfacer sus necesidades así como el desempeño de las políticas, programas y proyectos y la actuación de sus representantes públicos” (OEA, 2012, pág. 6)

Por su parte la rendición de cuentas, es la “facultad de las/os ciudadanas/os de solicitar información, explicación y justificación de las actuaciones y toma de decisiones de los funcionarios público” (OEA, 2012, pág.6), siendo un deber del Estado en responder estos requerimientos.

Ahora bien, los actores directamente pueden estar involucrados a través de la macro participación vinculada al ámbito nacional, la meso participación que se expresa en lo regional o sectorial y la micro participación se refiere a los grupos comunitarios que participan directamente como actores involucrados a nivel intencional (Cohen & Franco, 2007).

A un nivel de micro y meso participación, las interacciones entre los actores pueden enfrentar diferentes niveles de diversidad, complejidad y dinamismo (Kooiman, 2004). La diversidad es un factor central ya que guarda relación a cómo las entidades se diferencian entre ellas, lo que se daría mucho por la individualización de cada uno de los actores en diferencia con los demás.

Para una perspectiva sistémica, la diversidad expuesta por Kooiman implica en la práctica la interacción entre diversos sistemas. Los actores como organizaciones son sistemas agrupados en torno a un sentido que los definen en torno a varias posibilidades (Luhmann,1998, pág. 82) y que aun cuando se afectan por un entorno, igualmente se organizan en torno a un ciclo de “auto organización” (Arnold, 2014, pág. 29).

Una alta diversidad de las organizaciones en interacción trae consigo una complejidad mayor. Se hace necesario entonces observar los sistemas “en términos ontológicos, unitarios y de identidad, sino por medio de diferencias, asimetrías y paradojas” (Farías & Ossandón, 2006, pág. 33) Estas paradojas se explican por las dinámicas y brechas de comunicación (Luhmann, 1997) dificultadas por la cada vez mayor diferenciación de las sociedades contemporáneas.

La complejidad de las sociedades contemporáneas es también un desafío para las administraciones públicas, las cuales han generado un marco funcional cada vez más impersonal e individual (Luhmann, 2010). La impersonalidad según el autor es una respuesta a las consecuencias que tendría en una sociedad el conflicto de roles y

decepciones de un trato personal. La impersonalidad tendría como efecto una mayor individualización de la labor funcionaria y a una “neutralización sentimental del comportamiento” (Luhmann, 2010, pág. 139), logrando así cumplir con cadenas de procesos que logran reducir la complejidad, bajo su propio marco de sentido.

En este marco, la interrogante que surge frente a esta afirmación es qué pasa en organizaciones que por su propio marco de sentido, igualmente necesita de constantes interacciones con otros sistemas para lograr sus propios propósitos. Humberto Maturana y Francisco Varela plantean el concepto de “acoplamiento estructural” entre dos unidades que interactúan recurrente y establemente, cuyo resultado será una historia de mutuos cambios estructurales concordantes mientras no se desintegran” (Maturana & Varela, 1973). Luhmann agrega que los sistemas no se condicionan pero sí se ven afectados, siempre internamente, por “irritaciones” del entorno. Estas interacciones se enmarcan como un medio dentro de un escenario o forma, lo que puede tener distintos grados de resonancia y tipos de contingencia, que además amplían o reducen un límite o “clausura operativa” de un sistema (Luhmann, 1996).

En este marco, todavía a nivel endógeno, se hace necesaria la fijación de procedimientos de acuerdo y comunicación entre los actores involucrados, lo cual permita ejecutar la gestión programática de manera coordinada entre los actores. Se hace necesario en este sentido, **una gestión de la red.**

La red, es una expresión más operativa de la intersectorialidad, de carácter más sectorial y jerárquico (Cunill, 2005). Como bien plantea esta autora “la interacción entre diversos niveles de organización movilizados en pro de un objetivo común. Este proceso implica relaciones de intercambio y colaboración, que permiten a cada uno de sus integrantes preservar las especificidades e identidad singular, generando una propuesta de acción alternativa, en donde los sujetos pasan a ser actores directos y participativos del cambio admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas” (Cunill, 2005, p. 40). Estas interacciones tendrían diferentes implicancias en los niveles de complejidad, diversidad y dinamismo que forman diversos escenarios para la gobernanza de los procesos (Kooiman, 2004).

Sin embargo, esta coordinación resulta altamente compleja debido al proceso de negociaciones, muchas veces realizadas de forma no coordinada, o sin un marco institucional vinculante (Dahl, 1961; Martínez, 1997) Por su parte, las variadas reglas informales, intereses, preferencias, capacidades y escenarios en que se desenvuelven los actores (Stein, Tomassi, Echebarría, Lora, & Payne , 2006) son factores contextuales que favorecen políticas públicas de poca estabilidad y resultados.

A nivel más estratégico y exógeno o de macro participación, es importante considerar que la integración real entre los sectores favorece soluciones integrales, y a su vez sólo las diferencias especializadas de cada actor pueden resolver problemáticas sociales complejas (Cunill, 2005). Para esta perspectiva sistémica, lograr los criterios de mancomunidad e inclusividad son claves para lograr esta integración.

La inclusividad involucra la participación de todos los actores involucrados de tipo sectorial en las distintas fases de la política pública, siendo la mancomunidad una expresión de la responsabilidad compartida en la ejecución de ésta, lo cual es seguido a

nivel rector e implementado por los núcleos operativos (Cunill, Fernandez, & Thezá, 2013).

Lo anterior confiere que tanto el diseño de lineamientos como la evaluación necesiten realizarse de manera intersectorial e inclusiva que permitan generar un marco de gobernanza, regulación e influencia en los procesos sociales (Peters & Van Nispen, 1998, pág. 147). Estos criterios se complementan y necesitan cada uno del otro, ya que los objetivos y contenidos influyen en los modelos de organización, pero a la vez otorgan un grado vinculante en su ejecución que favorecen la adaptabilidad y estabilidad, además de la consideración de los efectos transversales de la gestión social intersectorial (Repetto, 2005).

4.1.5 Gestión organizacional

La “gestión organizacional” hace énfasis en la “capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible” (Mokate y Saavedra, 2006, pág. 24) la cual se refleja en el “diseño e implementación de procesos, sistemas y estructuras para desarrollar rutinas y capacidades organizacionales que facilitarían la implementación, el logro de los resultados e impactos deseados” (Mokate y Saavedra, 2006, pág. 24). Podemos entonces definir que la gestión organizacional es el reflejo de la ordenación de todos los elementos necesarios para el desempeño de la gestión programática y política, tales como la generación de activos intangibles y las estructuras organizacionales. Existe consenso que a nivel de los activos intangibles los tópicos son la gestión del personal, administrativa y de sistemas de información. En esto concuerdan tanto los autores de perspectivas más estratégicas (Kaplan & Norton, 2004) como organizacionales (Mintzberg, 1989).

4.2 Modelos de provisión de los servicios

4.2.1 Modelos de provisión y la tercerización

El modelo de provisión es la forma de organización que adopta la administración para ejecutar algún producto o servicio (Parrado, 2015). La literatura concuerda en señalar distintas formas organizativas, que van desde la producción directa por el Estado hasta una totalmente delegada en el mercado privado, incluyendo mecanismos como las concesiones, franquicias, el paternariado o las subvenciones al tercer sector (Anttiroiko, Bailey, & Valkama, 2013)

La participación de actores privados en la provisión de servicios se enmarca dentro de los procesos de descentralización de la gestión pública (Cohen, Franco, 2007). En este marco, ha surgido lo que se conoce como “colaboración pública – privada” (CPP) concepto genérico de diversas formas de arreglos institucionales entre lo público y lo privado para la creación de proyectos de infraestructura hasta la provisión de servicios públicos (Peralta, 2017). Los diversos arreglos de CPP “incluyen desde contratos tradicionales, subvenciones o *vouchers*, hasta mecanismos de la economía social (cooperativas, asociaciones o mutuales), redes participativas, contratos relacionales, co-construcción de servicios, coaliciones” (Cunill, Leyton, & Simon, 2015, pág. 4).

Entre estos diferentes niveles del modelo de provisión también existen diversas formas

de mejoramiento de la gestión, que van desde el control jerárquico tradicional como la supervisión y la colocación de incentivos institucionales hasta un modelo alternativo en donde el principal transita desde los funcionarios públicos hacia la ciudadanía (González P. , 2000). Como alternativas a esto ha surgido una alternativa de provisión conocida como “salida” (Hirschman, 1973 citado en González, 2000, pág. 18) en donde la ciudadanía puede “cambiar de proveedor, lo que requiera que exista competencia en la provisión del servicio” (González, 2000, pág. 18) y por lo tanto un conjunto de condiciones que lo permitan como existencia de economías de escala, barreras de escala y la existencia de bienes públicos puros (González, 2000, pág. 18).

El modelo “Nueva economía institucional” (Cunill, 2009) ha contribuido a la idea de que el aparato gubernamental es ineficiente, acrecentando de forma creciente la delegación de funciones, así como la incorporación de mecanismos de transferencia a privados. Lo anterior se circunscribe dentro de la ola de reformas del modelo eficientista que buscan de forma expresa reproducir la “lógica del mercado dentro del sector público” (Cunill, 2009, pág. 40).

Estos mecanismos se basan en una estructura de incentivos a proveedores de servicios públicos, especialmente en cobertura, en donde los actores estatales pierden influencia. Con ello se busca “recrear el poder del cliente, pero reteniendo el financiamiento público, (ojalá parcial), de manera de preservar la equidad” (Cunill, 2009, pág. 37). La lógica de estos métodos de transferencia se basa en separar el financiamiento de los requerimientos de producción de los servicios, por lo que se crean mecanismos de financiamiento en torno a atenciones individuales efectuadas.

Cabe destacar que la relación entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro no está exenta de riesgos y problemáticas. Así como una empresa tiene motivaciones de valor diferentes a la del Estado, también sucede esto con este tipo de organizaciones. Ello se grafica - por ejemplo - cuando los actores ejecutantes no son necesariamente de la estructura estatal, sino la sociedad civil en colaboración con el Estado. Gonzalo de La Maza (2004, citado en Andrade, C. 2008) plantea que la sociedad civil tiene una interfaz o una racionalidad distinta a la del sector público de cómo abordar el problema, ya sea por proximidad, concepciones ideológicas y valóricas u otros motivos.

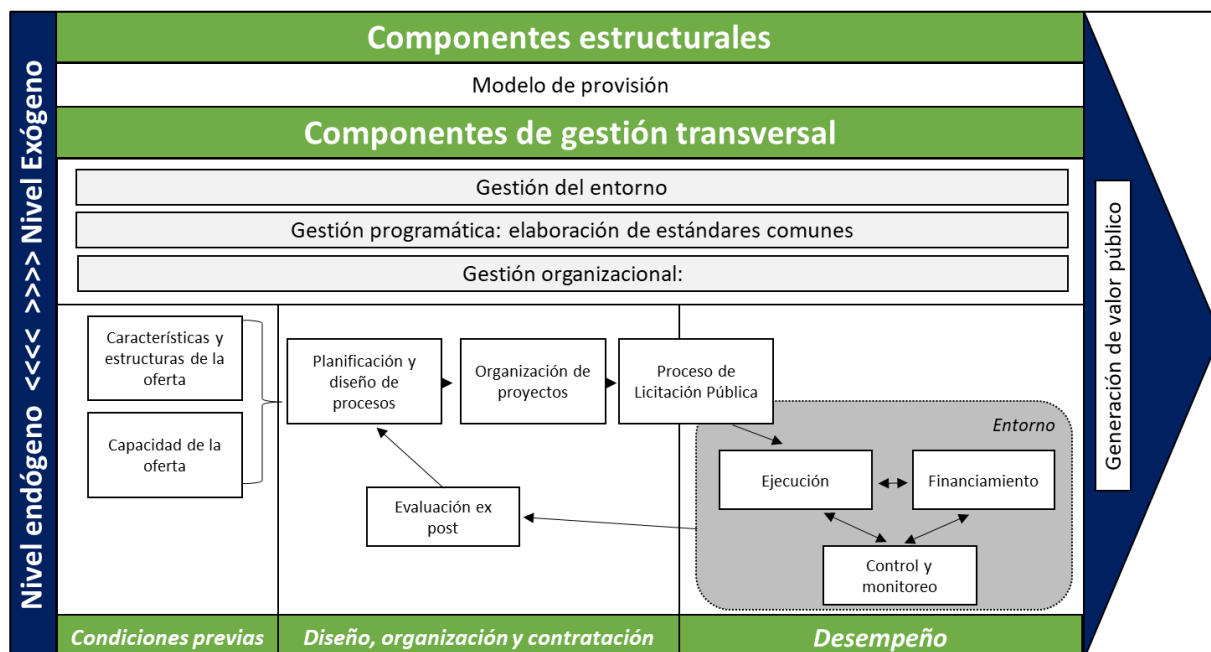
Por último, para algunos autores, los derechos sociales tienen un carácter público derivado de la importancia que toda la sociedad atribuye a dicho bien, lo que implica que la propiedad de los servicios no tiene naturaleza privada, lo que no es contrario a que los proveedores sean privados (Atria & Sanhueza, 2013). Lo cierto es que para algunos organismos la naturaleza de la propiedad tiene un efecto sobre los incentivos, siendo el lucro el ejemplo más conocido planteando que a que a medida que la propiedad de los servicios es sentida como “lejana” a la operación, menos incentivos se tienen para la generación de inversiones y preservación en los gastos (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pág. 44).

4.2.2 Componentes transversales y secuenciales

Tal y como se muestra en la Ilustración N° 9, la provisión tercerizada de servicios tiene diferentes implicancias en la gestión programática, del entorno y organizacional de los sistemas públicos. Estos se constituyen como componentes transversales para el

funcionamiento de diversos hitos claves de carácter secuencial. Éstos últimos serían cuatro: las condiciones previas a la licitación, el diseño, programación y contratación de los servicios; el desempeño y la evaluación.

Ilustración N° 9: Componentes y actividades de la provisión tercerizada de servicios



Fuente: Elaboración propia

El primer elemento secuencial identifica aquellos elementos previos a los procesos de contratación y ejecución. En esta fase podemos encontrar temas como la capacidad real que tienen los agentes privados de poder ejecutar algún servicio o prestación y la capacidad de información que tiene el Estado para poder determinar esto. Por otro lado, la oferta tiene características propias que la determinan en cuanto al número de organizaciones y proyectos involucrados que determinan su comportamiento económico frente al proceso licitatorio.

Posteriormente, es posible identificar una serie de procesos de programación necesarios para materializar los procesos de contratación de los servicios. Esto implica, a lo menos, tres elementos importantes. El primero, la planificación y el diseño de los procesos de cara a coordinar la programación de los procesos licitatorios, de cara a una evaluación de procesos anterior y su coordinación con otro tipo de agendas que sean relevantes, como por ejemplo la evaluación de la oferta. El segundo elemento es la organización de los proyectos, el que guarda relación a la distribución territorial de la oferta. Por último, el tercer elemento es el proceso de licitación propiamente tal, según la normativa correspondiente, que incluye fases como la preparación de las bases de licitación, la apertura de propuestas, la evaluación y la adjudicación.

Una tercera fase es el desempeño por parte de los prestadores de lo convenido en los procesos de contratación. Este puede verse afectado por factores y riesgos externos e internos del prestador. En este marco, el control - por parte del ente público que contrata - es relevante en el sentido de la fijación de procesos de monitoreo y supervisión que velen por el cumplimiento de lo convenido y busquen disminuir los riesgos. Un último

elemento, vinculado a los anteriores, es el financiamiento, tanto en la magnitud del gasto como los mecanismos de financiamiento; los cuales también pueden generar riesgos e incertidumbres al sistema.

4.3 Componentes transversales en la provisión de servicios

4.3.1 Gestión programática

En el proceso de formulación y diseño de servicios se fijan objetivos y metas esperadas, definiendo así los requisitos de desempeño que se esperan cumplir en la ejecución. La definición de estos elementos resulta ser un complejo ámbito de la relación público – privada, ya que delimita lo que se compromete el prestador, lo que se impacta en los procesos de certificación, contratación, control y evaluación. Estos atributos tienen diferentes componentes en su cadena de valor, tales como insumos, actividades y procesos, productos, resultados e impacto (Cohen & Franco, 2007, pág. 118).

Ahora bien, esto resulta un tema complejo debido a dos factores principales. Primero, por la tensión que se produce por dinamismo entre lo estructural e intencional (Kooiman, 2004) y, segundo, por la “pregunta” de *hasta qué* se es capaz de comprometerse, cuando, por ejemplo, el logro de dichos atributos puede depender de supuestos no necesariamente controlables por el proveedor.

En cuanto al primer factor, cabe destacar que la relación entre las administraciones públicas y los prestadores de servicios se enfrenta a una constante tensión de flexibilidad. (Vernis, 2004). El servicio público, por un lado, requiere de exigir ciertos estándares de funcionamiento a los operadores, lo que produce resistencia y que en contextos muy burocráticos dificultan la generación de cambios adaptativos. Esto puede verse tensionado con las posiciones de los prestadores que pueden querer exigir un mayor nivel de flexibilidad que les permita una mayor adaptabilidad e innovación, así como por sus propias interpretaciones sobre el valor que otorgan o el financiamiento comprometido.

Ilustración N° 10: Cadena de valor servicios de protección especializada de la niñez



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al segundo factor, la Ilustración N° 10 demuestra es posible que las prestaciones se vean afectadas por el entorno y que el desempeño dependa en buena parte por ello, o por fallas del Estado y coordinación. Específicamente aquí entra la tensión de hasta qué aspectos de eficacia como resultados e impacto se puedan comprometer en los procesos entre las partes, cuando su logro depende de un conjunto de variables complejas e interdependientes entre varios sistemas, lo que parece ser un aspecto relevante en las políticas con intervención social.

Estamos entonces frente a lo que la economía denominaría un bien de “confianza”, en donde su calidad es difícilmente observable (Centro de Sistemas Públicos, 2013, pág. 10), lo cual es un aspecto clave a tener en cuenta en la contratación de servicios. Por ejemplo, si los requerimientos se concentran en los insumos se pierde la flexibilidad para el uso de éstos de cara al logro de resultados. Pero si éstos últimos son difícilmente identificables, los insumos pueden ser necesariamente mejormente especificados (Engel, Fischer, & Galetovic, 2014, pág. 123). El análisis correcto de la naturaleza de los servicios se hace entonces clave para definir los niveles y tipos de especificación más pertinentes y equilibrados para asumir compromisos.

4.3.2 Gestión del entorno y organizacional

La confianza pareciera ser un elemento indispensable para la relación público - privada, siendo la comunicación y la disponibilidad de la información un elemento favorecedor para ello. Las posibles asimetrías de información en que incurren las partes en los distintos componentes del proceso, generan la necesidad de contar y generar mecanismos que permitan disminuir estas brechas de comunicación, tales como el control social y la participación.

Otro aspecto importante en gestión del entorno para las relación público - privada es la **participación** que tienen los prestadores en la toma de decisiones exógenas del Estado que lo involucran, especialmente en aquellas actividades que definen los atributos que se esperan de los servicios. Algunos autores consideran que la participación de los actores involucrados genera efectos prácticos positivos, tales como la mejora del diseño de los proyectos, el aumento de la transparencia en el manejo de las prestaciones y el incremento de la sostenibilidad de los proyectos (Cohen & Franco, 2007).

Es posible identificar que las relaciones público – privadas, así como sus implicancias en la gestión programática y del entorno, requieren de una serie de activos intangibles para su correcta operación. Estos activos pueden ser los procesos relacionados al control de legalidad, los sistemas de información, la adquisición de bienes tangibles y las políticas hacia personas y equipos.

El **control de legalidad** es un proceso preventivo que se acciona antes de habilitar la operación de una cierta actividad, lo que toma relevancia en los procesos de contratación. En Chile el proceso tiene una serie de concentraciones en los procesos de toma de razón con Contraloría (Rajévic & Gárces, 2009, pág. 613) lo que implica un importante desafío a la hora de la programación y planificación de las instituciones. Se hace importante considerar cómo, a raíz de las exigencias derivadas de los procesos, el cómo preparar y fortalecer los procesos de revisión jurídica interna (Rajevic & Gárces, 2009).

Los **sistemas de información** pueden resultar claves para el control de desempeño de dos maneras. Una primera forma es para poder sostener lo mencionado anteriormente en torno a la gestión del entorno, en cuanto a generar mecanismos de transparencia activa que permitan cumplir los principios de publicidad de los procesos licitatorios, así como promocionar un mejor control social sobre el desempeño. El segundo ámbito es por los requerimientos de comunicación e información sobre el desempeño entre la administración y los agentes privados durante los procesos de control y monitoreo.

La **adquisición de bienes tangibles** puede ser relevante, especialmente en servicios con alto costo de entrada como es el acogimiento residencial el cual tiene necesidades de inversión en mobiliario, hardware, software e infraestructura. Su provisión puede ser generada de diferentes maneras según la regulación del sistema provisión, ya sea directamente desde el Estado o provisto desde los privados.

Por último, **la gestión de personas** puede verse involucrada desde el punto de vista de la gestión del desarrollo de personas, relacionadas a políticas de capacitación y formación. Eventualmente el personal que trabaja con prestadores privados pueda ser sujeto de instancias de capacitación y formación promocionadas desde las propias entidades como desde el Estado.

4.4 Primer componente: condiciones previas a las licitaciones

4.4.1 Condiciones de la oferta

Uno de los requisitos indispensables para la regulación exitosa de los servicios provistos por agentes privados guarda relación a las condiciones de la oferta. Esta puede variar, pero eventualmente se pueden generar mercados de oferentes no lo suficientemente amplios y competitivos, lo que puede impactar en el precio o en la calidad de la oferta (Cohen & Franco, 2007).

Lo anterior puede verse reflejado en diferentes **estructuras de mercado**, la cual se puede expresar en distintos puntos de la relación público – privada dependiendo del modelo de provisión y las fuentes de financiamiento. Una de las áreas claves es la fase del proceso de contratación, ya que es la etapa en donde se puede generar una competencia, para luego monopolizarse una cobertura territorial determinada. El comportamiento del mercado puede incluso aquí variar si es que, como se verá más adelante, existe competencia económica o puramente técnica.

Las estructuras de mercado pueden ser principalmente cuatro: monopolios, oligopolios, competencia monopolista y competencia pura. Su influencia es posible identificarla, a partir de cinco fuerzas que se dan en la interacción entre los actores: la amenaza de entrada de nuevos competidores, el poder de negociación, la amenaza de ingresos de alternativas o sustitutos y la rivalidad entre los competidores (Porter, 2012).

Para algunos autores, la contratación externa de servicios "pierde las ventajas de la eficiencia productiva prometida en situaciones de monopolio, porque la presunta superioridad de la competencia del mercado desaparece" (Parrado, 2015, pág. 2015). La existencia de ofertas precarias puede afectar seriamente la capacidad de provisión del Estado, e incluso tener que hacer necesaria la provisión pública debido al aumento de los costos o simplemente la carencia de oferentes. Esto se puede producir especialmente por los diferentes riesgos asumidos en la ejecución (aspecto que se analiza más adelante) que aumentan la aversión al riesgo de los oferentes. Aun cuando ésta no tiene la naturaleza que se presenta en las obras de infraestructura de gran tamaño, igualmente algunas prestaciones requieren invertir capital como infraestructura, tiempo y coordinación de personal. Estos factores disminuyen el costo de oportunidad de no generar la oferta y expone a eventuales prestadores frente a los riesgos que pueden ocurrir durante la ejecución.

Las diferentes estructuras de mercado se pueden expresar en el número de participantes, las barreras de entrada, la aversión al riesgo de invertir y la calidad de los productos. Estos factores pueden afectar la **conducta** de los oferentes en cuanto a estrategias de precio, producción y promoción, lo que determina diferentes resultados a nivel de rentabilidad, eficiencia técnica y resultados.

Es importante considerar también en estos análisis la posible vulnerabilidad financiera de los proveedores producida por la situación de monopsonio⁸ que enfrentan los servicios sociales. En este marco cabe tener en cuenta “gran parte de las ONG no cuentan con capital suficiente como para competir y subsistir de manera autónoma y, debido a ello, éstas se vuelven muy dependientes de los contratos que obtienen de los programas sociales para los que habitualmente trabajan” (Cohen & Franco, 2007. pág. 95).

4.4.2 Capacidad de la oferta: el problema de la calidad oculta

Antes de los procesos de contratación, la administración asume que los proveedores cumplirán las causales acordadas en la “producción” del servicio, por lo que reconoce en el agente elegido la capacidad para proveer el servicio. Se presume entonces que el agente se desempeñará en un óptimo de eficiencia técnica, en donde se desempeña lo acordado al máximo o en la frontera de las capacidades instaladas (Koopmans, 1951).

Sin embargo, la información entre la administración y los proveedores puede ser asimétrica. Es posible que el proveedor tenga más información sobre el servicio en el cual se desempeña y puede proponer objetivos de fácil cumplimiento y por debajo de su capacidad realmente instalada. Esto se puede dar también al revés, en donde la administración no conoce bien cuáles son los atributos del servicio que contrata lo que claramente es un problema para los dos actores. Este problema se conoce como “**calidad oculta**”.

La asimetría de información puede producir un problema de **selección adversa** (Akerloff, 1970; Spence, 1973; citados en CSP, 2013), donde la administración se “enfrenta al riesgo de contratar proveedores poco calificados o que producen bienes y servicios de baja calidad” (Cohen & Franco, 2007, pág. 95), lo que puede verse también como un costo de oportunidad al marginar a posibles buenos proveedores.

Para solucionar el problema se pueden generar mecanismos de **precalificación de oferentes**. Estos procesos tienen como objeto “evaluar a los eventuales licitantes, se atiende a sus condiciones técnicas y financieras, a su experiencia, y a otros factores que tendrán relevancia para determinar si podría ser un buen contratante con la administración” (Correa, 2002, pág. 28). Así mismo pueden tener otras finalidades como difundir los tipos de contratos, mejorar la comunicación entre las partes y reducir los plazos de la licitación (al reducir el plazo de evaluación de éste).

Estos mecanismos previos pueden ser herramientas tales como la certificación, la acreditación o bien mediante señales como la certificación académica de ámbitos como experiencia, verificación de cumplimiento de estándares y disponibilidad de insumos.

⁸ El monopsonio es una situación en donde hay uno o pocos compradores. En este caso se produce cuando el Estado es el único comprador, lo que produce dependencia del proveedor con el comprador.

Una de las maneras de generar una clasificación es el registro, el cual genera la posibilidad de conocer ex ante el grado “de suficiencia o insuficiencia de los oferentes” (Correa, 2002, p. 31). La autora concuerda en una serie de riesgos en los registros, principalmente en las posibles barreras de entrada de nuevos oferentes y en los niveles de actualización de la información. Sin embargo, el planteamiento de la autora depende en gran medida del uso del registro de manera integrada o no a los procesos de precalificación mencionados anteriormente.

4.5 Segundo componente: diseño, organización y proceso licitatorio

4.5.1 Planificación y diseño de procesos

Los procesos que se desarrollan en la relación público – privada están inmersos dentro de las actividades del ciclo de vida de los programas, por lo que se hace necesaria su coordinación e integración con un conjunto de acciones relativas a la gestión de éstos.

Esta integración es posible materializarla a partir de las labores gerenciales de las estructuras de los ápices estratégicos institucionales encargados de coordinarse y dar los lineamientos directivos de las instituciones. Ello se puede plasmar en los procesos de planificación estratégica y control de gestión, especialmente en la identificación de los procesos centrales de centros de responsabilidad internos (DIPRES, 2009).

Uno de los elementos que anteceden a los procesos de contratación, por ejemplo, son los procesos de formulación y diseño ex ante de programas. Estos procesos, acompañados quizás por criterios de duración de los contratos, pueden exigir un cierto “tiempo de ejecución” que permita la adecuada generación de conocimientos sobre los resultados de las prestaciones con la finalidad de generar mejores definiciones de sus atributos.

Derivado de los procesos de formulación de los programas se genera otro componente clave: la definición de los costos de los servicios y la planificación presupuestaria. La definición de costos de los servicios es un componente esencial en la regulación del sistema ya que permite ordenar los procesos licitatorios, lo cual puede variar si en estos se incorporan procesos de evaluación económica. Sin embargo, la fijación de precios tiene el riesgo de generar fallas del Estado en su definición producidas por la asimetría de información que tiene éste frente a los proveedores en definir los costos de los servicios (Lahera, 2008). Por otra parte, la definición de costos, acompañada de la organización de proyectos, permite generar una planificación presupuestaria, lo que es clave de cara a proyectos contratados por más de un año, teniendo en cuenta el ciclo presupuestario de Chile.

Por otra parte, los procesos licitatorios exigen un proceso de organización el cual se encarga de “estructurar e integrar los recursos y órganos responsables de la gestión, definiendo sus relaciones y atribuciones” (Cohen & Franco, 2007, pág.124). En concreto esto implica plazos prudentes e integrados con los demás procesos en materias como la organización de los proyectos y el proceso de contratación, el cual incluye todos los plazos que involucra el control de legalidad.

Por último, la ejecución de los contratos puede verse influenciada cronológicamente por procesos de programación y monitoreo que orientan la ejecución programática (Cohen &

Franco, 2007). La programación “se encarga de establecer la secuencia cronológica de las actividades por realizar para optimizar los recursos asignados, identificando a sus responsables y las interacciones requeridas para su ejecución” (Cohen & Franco, 2007, pág. 125). La programación puede verse explicitada en herramientas tales como Planes de Acción o Programas Operativos Anuales (POA), los cuales influyen a su vez en el proceso de monitoreo.

4.5.2 Organización espacial de proyectos

4.5.2.1 Factores determinantes de la organización espacial

Como proyectos podemos entender a la unidad básica de entrega de servicios provistos por actores públicos o privados, ya sea un Centro Residencial o un conjunto de líneas de atención. Los proyectos pueden tener una cobertura de atención territorial determinada. La organización de éstos y sus coberturas, requiere de definir la estructura organizacional de tipo espacial de la provisión del servicio. Esto demanda considerar una serie de elementos de contexto territorial que permitan lograr diseños pertinentes a diferentes realidades. La consideración de éstos es un desafío para el Estado, el cual cae generalmente en fallas producto de la asimetría de información. El diseño organizacional de las entidades a cargo se hace relevante para reducir estas asimetrías, siendo la participación y la descentralización elementos recomendables al respecto.

Un elemento básico es el **ordenamiento territorial** del país el cual genera un primer orden espacial básico a tener en cuenta. Sin embargo, este elemento puede ser un factor solamente fronterizo y no necesariamente adecuado para tomar en cuenta todas las particularidades del territorio, el cual contiene medios, prácticas, representaciones, formas geográficas, conectividades y organización social que son interdependientes y complejas (Gumuchian, 2001, pág. 43).

Un segundo elemento importante es la **ubicación espacial de los ingresos y los casos**. Las administraciones se enfrentan al desafío de poder predecir el comportamiento territorial futuro de estos ingresos, para lo cual existen diversas técnicas estadísticas pertinentes, desde los análisis de tendencia histórica hasta modelos que consideran factores con varias variables.

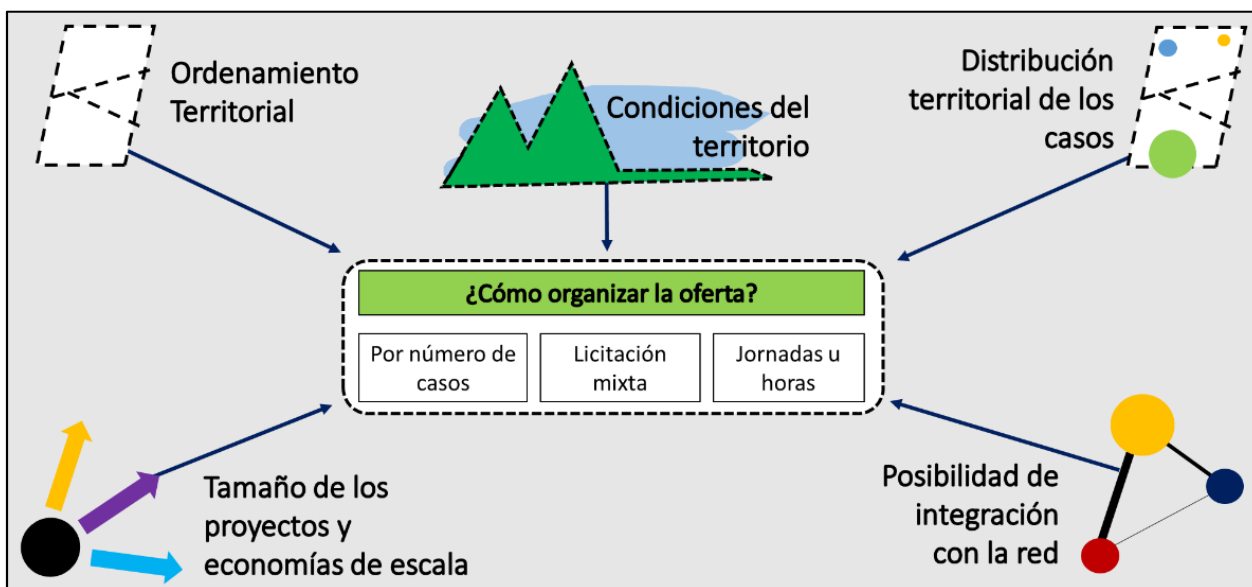
Otro elemento a tener en cuenta para la ubicación espacial de los proyectos es su **integración con la red**. Debido a la importancia que tienen los satisfactores en los procesos de intervención, la ubicación y proximidad de sus servicios asociados (tales como servicios de salud o escuelas) se torna relevante. En este sentido, las ubicaciones espaciales de los proyectos requiere estar lo más integrado posible a las posibilidades de la gestión de red, con la finalidad de articular exitosamente estas relaciones (Subirats, 2006)

Un cuarto elemento son las **condiciones particulares del territorio**. Es posible que los territorios cuenten con diferentes formas de asentamiento humano, entidades rurales y condiciones de aislamiento (Ubilla, 2012). Así mismo es posible que los territorios contengan factores sociopolíticos y culturales que sean determinantes de tener en cuenta. La consideración de estos elementos es relevante ya que impactan en posibles costos de movilización e insumos, así como en la posibilidad real de tener oferta disponible.

Un quinto elemento son los **tamaños de los proyectos y las economías de escala**. La organización de los proyectos puede variar según los tamaños, por ejemplo en términos de cobertura. La generación de economías de escala puede producirse al disminuir el costo medio de intervención al aumentar el tamaño de los proyectos producto del uso más eficiente de costos fijos como equipos de coordinación o infraestructura. Sin embargo, esto puede tener un límite si el diseño técnico considera límites de tamaño según se vea afectada la calidad de la intervención, lo que puede, a cierto nivel, volver a aumentar los costos.

Los elementos mencionados anteriormente, son graficados a modo de síntesis en la Ilustración N°11:

Ilustración N° 11: Factores determinantes y formas de organización de la oferta



Fuente: Elaboración propia

4.5.2.2 Formas y maneras de licitación

De acuerdo a los factores determinantes de la organización de los proyectos, se debe analizar cuáles son las maneras adecuadas de licitarlos. En la literatura es posible identificar al menos tres grandes tipologías: por número de casos, mixta o combinada o por jornadas (CSP, 2013).

Estas tipologías también dependen de analizarlas de acuerdo a la existencia o pertinencia de incluir procesos de evaluación económica junto a la evaluación técnica, lo que genera diversos incentivos de equilibrio hacia los prestadores en la presentación de las ofertas técnicas.

La **licitación por número de casos** es la más clásica manera de realizarlo, en donde se ofrece una cobertura determinada en una zona específica. La licitación por esta vía puede tener una variante, en donde los postulantes con menores puntajes también se les adjudiquen sectores de cobertura proporcionalmente menores, en un mismo proceso licitatorio, lo que puede incentivar la oferta de proveedores.

En un contexto de evaluación económica, la licitación por número de causas puede producir un “riesgo de tamaño” en donde para ofrecer mayor cobertura, el cual es un incentivo permanente al tener en cuenta que los costos medios pueden disminuir con coberturas mayores, disminuye los costos de presentación, perjudicando eventualmente la calidad.

Independientemente de la manera de evaluación es necesario tener en cuenta el factor de las economías de escala. Puede que el costo medio disminuya de cara al aumento de la cobertura, pero eventualmente los criterios técnicos sugieran que alcanzado cierta magnitud de esta, se requiera de un aumento también de los costos fijos. En este sentido, los límites técnicos debieran ponderarse en esta frontera, ya que puede que los costos medios tengan una forma de “U” (CSP, 2013, pág. 15).

La licitación por número de causas es una metodología que simplifica los procesos de organización, pero que eventualmente puede desaprovechar todas las potencialidades de un proceso licitatorio (CSP, 2013, pág. 15). Esto es principalmente por el desaprovechamiento de las economías de escala. Puede que la naturaleza de los servicios sea heterogénea, pudiendo generarse formas combinadas de costos fijos comunes para líneas de acción diferentes. **La licitación mixta de proyectos** combinados puede aprovechar el uso de estas economías de escala, lo que también podría combinarse con propuestas técnicas variadas y combinatorias en términos de calidad, cantidad y precio. (CSP, 2013, pág. 15). Este tipo de licitaciones, sin embargo, implica un importante esfuerzo de planeación y organización por parte del Estado, haciendo más complejos los procesos de evaluación de las ofertas.

Una tercera tipología son las **licitaciones por jornadas**. En vez de licitar proyectos “organizacionales” se opta por personas naturales individuales en base a servicios prestados. Ejemplos de este mecanismo lo podemos encontrar en la Defensoría Penal Pública o en Salud. La licitación por jornadas podría reducir los costos de coordinación relativos a la organización y permitir una mayor adaptabilidad para situaciones geográficas y demográficas determinadas. Sin embargo, la licitación por jornada conlleva costos de transacción adicionales, ya que implica primero reducir la asimetría de información sobre su calidad y “distribuir estas intervenciones” lo cual genera una tarea de organización y planificación continua y constante.

4.5.3 Proceso de licitación

4.5.3.1 Principios del proceso aplicables

La licitación pública es “un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios y se adjudica el contrato correspondiente al licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa” (Correa, 2002, pág.19).

El proceso de licitación es clave ya que define dos elementos sustantivos. El primero es seleccionar a los oferentes idóneos y el segundo es definir a qué se comprometen los proveedores. Frente a lo último, cabe destacar que mucho de los problemas de agencia entre las partes se debe a la definición de “contratos incompletos” (Hart, 2003) que por

generales generan una asimetría de información importante y aumenta el espacio para riesgos e incertidumbres.

Los procesos licitatorios se basan en ciertos principios y normas básicas. Transparencia Internacional ha planteado una serie de normas generales y derivadas. (Correa, 2002). Como norma general se encuentra su carácter público y transparente, siendo normas derivadas las siguientes (Correa, 2002, pág.15):

1. Las licitaciones públicas no deben establecer barreras a la entrada.
2. La licitación debe apuntar al máximo de eficiencia económica.
3. Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza ha de ser accesible a los participantes
4. Todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles al público en general.
5. Las reglas para las licitaciones deben dejar el menor margen posible para el ejercicio de discrecionalidad por parte del administrador público.

Para la autora, estos principios recaen en siete objetivos de las licitaciones públicas (Correa, 2002, pág.17):

- La competencia entre los participantes
- La igualdad en el tratamiento de los licitantes
- La transparencia en la adjudicación
- La responsabilidad recaída en lo administrativo
- El cumplimiento del debido proceso
- La publicidad
- La eficiencia económica.

El cumplimiento de estos objetivos dependen tanto de la gestión administrativa propiamente tal, como del contexto normativo de derecho público aplicable. Un cuerpo normativo relevante en el derecho administrativo del país es la Ley N° 19.886 que fija la “Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios”. Esta ley define dos tipos de contratos: el suministro de bienes muebles y de servicios, y materializa gran parte de las fases y procedimientos explicadas anteriormente.

Sin embargo, esta ley no es el único cuerpo normativo aplicable. Chile tiene diferentes fuentes y arreglos normativos también considerables que varían según los tipos de financiamiento y sectores del Estado en específico (García, 2011) En este ámbito, podemos encontrar diferentes fondos concursables y leyes de financiamiento específicos como en educación o el SENAME a partir de la Ley N° 20.032, el cual es el marco normativo actual del financiamiento de la protección de la niñez.

4.5.3.2 Evaluación de los proyectos

Especial atención requieren los tipos de evaluación de los proyectos, ya que sus metodologías pueden impactar en las formas de relación público – privada, principalmente en objetivos tales como la generación de ofertas (barreras de entrada y por su congruencia con los servicios). Es posible identificar dos grandes tipos de

evaluación: la económica y la técnica.

La existencia de dos tipos de evaluación puede generar contrapesos entre lo que se ofrece técnicamente y el costo, lo que podría variar según los pesos porcentuales de cada una de estas evaluaciones en el proceso licitatorio. Esto impacta también en las técnicas que debe realizar el Estado para poder evaluar las ofertas con pertinencia y evitar problemas de selección adversa.

La evaluación económica es el marco de costos proyectados presentados por un eventual oferente de cara a una oferta técnica, lo que podría analizarse de manera separada (Correa, 2002), estando pensada para que el Estado pondere entre alternativas técnicamente factibles dentro de un marco del menor gasto posible. Ahora bien, la utilización de la evaluación económica requiere de analizarse en función del nivel de estandarización previa que tengan los insumos, procesos, productos y resultados, así como de diversas variables que pueden no hacerla recomendable.

Por su parte, la evaluación técnica propiamente tal puede variar desde criterios como la experiencia, la verificación del cumplimiento de estándares técnicos como insumos, formación, etc. La especificación de estos requerimientos para este tipo de evaluación depende de si existen procesos de precalificación anteriores, que puedan reducir su complejidad impactando variablemente en la evaluación.

4.6 Tercer componente: el desempeño

4.6.1 El desempeño y sus marcos de evaluación.

Como se mencionó anteriormente los programas tienen diferentes componentes en su conformación: insumos, procesos y actividades, productos, resultados e impactos. Los procesos de licitación pueden generar, a partir de los diseños técnicos, compromisos entre las partes en torno al logro de objetivos en cada uno de estos niveles, lo que depende de la naturaleza del servicio y las posibilidades concretas para lograrlos.

Un primer elemento básico son los compromisos asumidos en insumos. Éstos son “los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias/equipo y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio)” (Uña, 2010, pág. 21). Los insumos se utilizan en actividades las cuales son “tareas necesarias para lograr la producción de los bienes y servicios, o sea, los componentes del programa o proyecto” (Olguín, 2010, pág. 12). Las actividades se reflejan en procesos secuenciales, los cuales logran productos, los cuales son “bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos en un proceso productivo” (Uña, 2010, pág.22). La provisión de estos productos se materializa en resultados en cambios de la situación inicial relacionada a la problemática que se atiende y a contribuciones más generales.

La relación entre insumos y productos ha sido estudiada desde la economía a partir de lo que se conoce como “eficiencia técnica”, la cual estudia “la utilización óptima de los factores productivos que permiten maximizar el *output*” (Seijas, 2005, pág. 301). Aun cuando este tipo de evaluación se ha realizado en áreas de la gestión pública como educación y salud, en protección especializada de la niñez ha sido escasa su utilización,

seguramente por la naturaleza interdependiente de sus líneas programáticas, lo que obliga a realizar análisis o parcelados de pequeño alcance- por cada una de éstas - o a nivel del sistema general. A esto es preciso agregar que existen diversos métodos y aspectos a tener en cuenta para medir la eficiencia técnica que complejizan su aplicación. En concreto, el diseño técnico debiera evaluar cuáles son los factores productivos más relevantes (estándares correctos de insumos y establecimientos de procesos) que tienen más evidencia para el logro de productos de forma eficiente, apuntando éstos a resultados a nivel de eficacia.

De esta manera, los compromisos asumidos por los prestadores pueden variar. Es posible que éstos solo se basen en insumos básicos sin preocupación por las actividades y los productos, generando un alto nivel de autonomía e independencia a los prestadores, de cara a los resultados. O es posible que el administrador especifique los insumos, pero también su correcta utilización, de cara a la evidencia demostrada en los diseños técnicos, en actividades y productos esperados; o incluso resultados a nivel más de efecto.

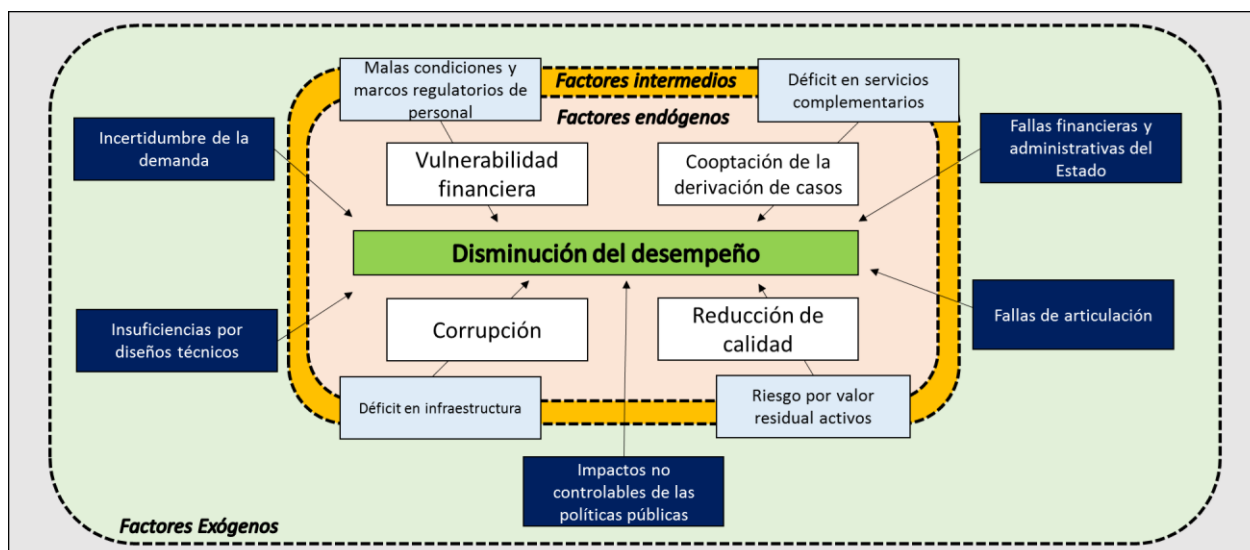
El desempeño refleja el cumplimiento de diferentes tipos de compromisos, los cuales se pueden materializar en objetivos, metas e indicadores de diferente nivel y pertinencia. Es posible que diversos factores y riesgos exógenos al prestador, de manera combinada, o por su propia responsabilidad, afecten este desempeño, logrando diferentes niveles de eficiencia que desaprovechen o sobre exijan la capacidad instalada. Su identificación y análisis es clave ya que permite seleccionar las formas de distribución del riesgo entre las partes, permitiendo así una regulación más pertinente.

La ocurrencia de estos riesgos puede generar costos de transacción adicionales a los operativos. El Estado puede por sus circunstancias verse obligado a tomar **medidas imperativas** que no necesariamente sean parte del objeto de los contratos, por ejemplo, apoyo en situaciones de emergencia. Esto es conocido como el “hecho del príncipe” (Correa, 2002, pág.58).

En el derecho administrativo francés se recomienda que los prestadores puedan renegociar los términos financieros si el equilibrio supera lo inicialmente previsto. La renegociación de los contratos es uno de los principales costos de transacción y son muy comunes en la colaboración público – privada, siendo espacios para nuevos riesgos de selección adversa y negociación asimétrica (Engel, Fischer, & Galetovic, 2014, pág. 181). Sin embargo, su ocurrencia es mayor en las licitaciones de infraestructura ya que éstas tienen un tiempo de duración más amplio.

Los elementos mencionados anteriormente, son graficados a modo de síntesis en la Ilustración N°12:

Ilustración N° 12: Factores y riesgos del desempeño



Fuente: Elaboración propia

4.6.2 Factores del entorno

Las organizaciones necesariamente dependen de la interacción con su entorno, con otros sistemas. Esta interdependencia responde “a ciclos dinámicos e ininterrumpidos de *inputs* y *outputs*.” (Arnold, 2014, pág. 27). El desempeño en este marco puede verse influenciado por riesgos posiblemente relacionados y no necesariamente controlables por el proveedor de algún servicio.

Un primer riesgo “exógeno” clásico es la **incertidumbre por la demanda** (Hart, 2003). Las proyecciones de demanda son un elemento complejo y no necesariamente otorgan una estabilidad en la organización de los proyectos, ya que puede enfrentarse a situaciones particulares de aumento o reducción explosiva de la demanda. Es así como éstos pueden tener variaciones importantes en los casos proyectados en cobertura, tanto hacia la baja como en sobreocupación. Existen diferentes formas de distribuir el riesgo de la incertidumbre de la demanda (Engel, Fischer & Galetovic, 2014; CSP, 2013). Su aplicación depende del tipo de provisión, del entorno y formas de ingreso a la demanda, los mecanismos de financiamiento, formas de licitación (sin o con evaluación económica) pueden generar diversos problemas de estabilidad, desempeño y calidad.

Otro riesgo exógeno puede derivarse de los **riesgos por deficiencias o insuficiencias en los diseños técnicos**. Es posible que las especificaciones en materia de insumos, actividades y procesos y productos no sean las adecuadas generando dos tipos de riesgos principales. Primero, la necesidad de que el Estado modifique por razones de interés público el objeto del contrato o la prestación, generando una necesidad de que el Estado compense a los proveedores (Correa, 2002, pág. 58). Por último, es posible que los costos previamente considerados por el Estado o los oferentes (dependiendo del mecanismo de evaluación existente) excedan por mucho los costos realmente proyectados, ya sea por fallas propiamente tal en los atributos. El riesgo en este último caso debería distribuirse de acuerdo al tipo de licitación.

Un tercer riesgo asociado guarda relación al **impacto de la política pública** en otras áreas. Autores como Engel, Fischer & Galetovic (2014) plantean este tipo de riesgos como aquellos producidos por la situación macroeconómica de difícil control y por las acciones del gobierno en otras políticas. En el primer ámbito, esto se puede producir por causas monetarias como “la inflación, la deflación, la convertibilidad o estabilidad de la moneda (...) causas de mercado tales como una recesión económica (...) causas materiales” (Correa, 2002, pág.59). En el segundo ámbito por políticas que influyan en la demanda del servicio (generando o permitiendo sustitutos, reduciendo sus determinantes, etc.) o por situaciones socio políticas locales o nacionales.

Un cuarto tipo de riesgo son las **fallas del Estado de tipo administrativo y financiero** en las relaciones público – privadas durante la ejecución. El Estado puede recaer en una serie de demoras en los pagos por parte del Estado ya sea por deficiencias en la planificación presupuestaria, problemas derivados de cambios imprevistos en la demanda o por problemas de los procedimientos administrativos. Algunos países recogen la posible existencia de la obligación de pagar intereses, lo que hace que algunos oferentes consideren estos riesgos en los costos ofertados. (Correa, 2002, pág. 57).

También es posible que se presenten **fallas de articulación** entre los actores involucrados que afecten la provisión (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997) En este marco se pueden presentar tres posibles fallas teniendo en cuenta los procesos de las intervenciones sociales. La primera, sería la deficiencia en los sistemas de comunicación e información, debidos - por ejemplo – a falencias en los sistemas informáticos. Otro tipo de falla en este ámbito es la deficiencia en la provisión de satisfactores, lo cual afectaría el desempeño de los prestadores si a éstos se les exige, por ejemplo, resultados a nivel de eficacia dependientes de todas las intervenciones involucradas. Una última falla de este tipo puede generarse en la derivación no adecuada de casos, debido a problemas en los diagnósticos y conocimiento de la oferta asociada, generando el ingreso de casos no pertinentes a los diseños de las prestaciones.

4.6.3 Riesgos y factores mixtos relacionados a insumos

Es posible identificar en la literatura una serie de **riesgos en relación a los insumos**, que dependiendo de quién compromete su provisión específica o del cómo se regulan pueden variar la responsabilidad del riesgo en específico.

Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo menciona como **las regulaciones especiales de los sistemas de recursos humanos** pueden generar tensiones en el sistema (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997) Esto puede ser una falla del Estado o bien puede tener un componente de responsabilidad privada al delegar en éstos el manejo de sus políticas de personal. Estos factores pueden generar riesgos de inestabilidad laboral, mal atención de sistemas de gestión de recursos humanos y otros. Problemas que afectan importantemente a sistemas de intervención social.

Otro tipo de riesgos de insumos, es **el riesgo por valor residual** que especifica Engel, Fischer y Galetovic (2014). Este riesgo es el que se asume en función de la responsabilidad de la renovación de los activos que tienen una vida útil determinada. Se podría considerar este riesgo en la medida que las definiciones sobre atributos y sus mecanismos de financiamiento incluyan especificaciones de activos fijos con duración determinada. Si

no es así, es un riesgo de tipo interno o endógeno, ya que dependería de la capacidad propia de los proveedores en asegurar estos elementos.

En la misma lógica que el valor residual es posible incluir los riesgos asumidos a las **condiciones de infraestructura**. Aun cuando, esto pueda distribuirse como riesgo asumido por los prestadores privados, esto depende en buena medida de las capacidades de éste para asumirlos y la magnitud de los requerimientos.

También el Banco Interamericano de Desarrollo menciona a la provisión interna de **los insumos complementarios**. Estos pueden ser servicios de limpieza, mantenimiento, capacitación, servicios básicos, alimentación, etc. (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pág. 47). Al igual que los activos fijos, se puede considerar un riesgo de responsabilidad privada si los modelos asumen que estos elementos son comprometidos por estos en un modelo de financiamiento parcial. Pero el Estado puede asumir responsabilidades considerándolo dentro del financiamiento o generando mecanismos de provisión alternativos o auxiliares.

4.6.4 Factores internos del desempeño en la ejecución

Existe una serie de riesgos asociados al comportamiento propio del proveedor, el cual afecta el desempeño, los costos y la calidad de los servicios (Engel, Fischer & Galetovic, 2014); los cuales deben ser asumidos por éste en la medida que ellos poseen el control sobre su desempeño, lo que explica la necesidad de diferenciar factores que pueden ser afectados por el entorno. Entramos en lo que la economía conoce como “riesgo moral o acción oculta”. El Estado como contratista puede desconocer si el agente proveedor cumple totalmente las obligaciones

Un primer tipo de riesgos guarda relación a posibles **problemas de corrupción** de los prestadores privados. La corrupción podemos entenderla genéricamente como “la apropiación privada (indebida) de un bien público” (Gómez, 1993, pág. 32) colocando por encima los intereses particulares. Diversos factores pueden estar incidiendo en ello: un bajo nivel de responsabilidad y autonomía por parte de los agentes, amplia capacidad de ocultación de la información, pocos o inexistentes incentivos sancionatorios, poder monopólico del proveedor, bajos salarios o capacidad financiera inestable y un escaso costo moral por su realización (Klitgard, 1994). Los problemas de corrupción pueden graficarse en el uso inadecuado o para otros fines de los recursos financieros comprometidos.

Un segundo tipo de riesgos son los **riesgos concretos en el desempeño**. Éstos tienen que ver con el aprovechamiento de los proveedores de ciertos marcos de flexibilidad que les permiten reducir costos en base a la reducción de la calidad de los productos producto de la variación indebida de los insumos, procesos y actividades involucradas. Eventualmente, los procesos de precalificación y contratación pueden no ser suficientes para asegurar, durante el desempeño, el cumplimiento de estos factores. En este marco, podemos encontrar una serie de riesgos derivados de los sistemas de financiamiento, como ha sido la experiencia en educación con el sistema de subvenciones que ha generado problemas en la selección discriminatoria de los estudiantes (Glennester, 1993, citado en González, 1998).

Un tercer tipo de riesgo es el de la **cooptación de la derivación de casos**. Este riesgo se diferencia del anterior, ya que se produce en el entorno de los proyectos y es particularmente necesario de tener en intervenciones sociales. Es posible que existan posibilidades para que los proveedores influyan en las determinantes de la demanda, con la finalidad de aumentar los ingresos variables. Esta influencia puede afectar la pertinencia técnica de las derivaciones de casos. Se hace necesario entonces que el diseño organizacional y programático diferencie debidamente los roles y funciones de los actores en los procesos o establezca mecanismos de resguardo al respecto.

Por último, en estructuras de oferta determinadas podemos encontrarnos con el factor de la **vulnerabilidad económica y organizacional**. Por ejemplo, pueden generarse una serie de dificultades que tienen las organizaciones sin fines de lucro a la hora de ejecutar algún servicio en el contexto de una política pública (Salamon, 1995). El autor recalca problemas como la insuficiencia de recursos, de estabilidad de activos fijos, el particularismo, el paternalismo y el amateurismo a la hora de ejecutar.

4.6.4 Modelo de financiamiento

Un componente relevante en la relación público – privada tiene que ver con el modelo de financiamiento, el cual define las formas de obtención de recursos necesarios para ejecutar las prestaciones según el desempeño esperado. El financiamiento es reflejo clave del enfoque del modelo de provisión y es una manera clave para controlar y prevenir los riesgos anteriormente señalado. El análisis del modelo de financiamiento al menos tres aristas principales graficados en la Ilustración N° 13: las fuentes de financiamiento, las formas de asignación de recursos y las formas de transferencia.

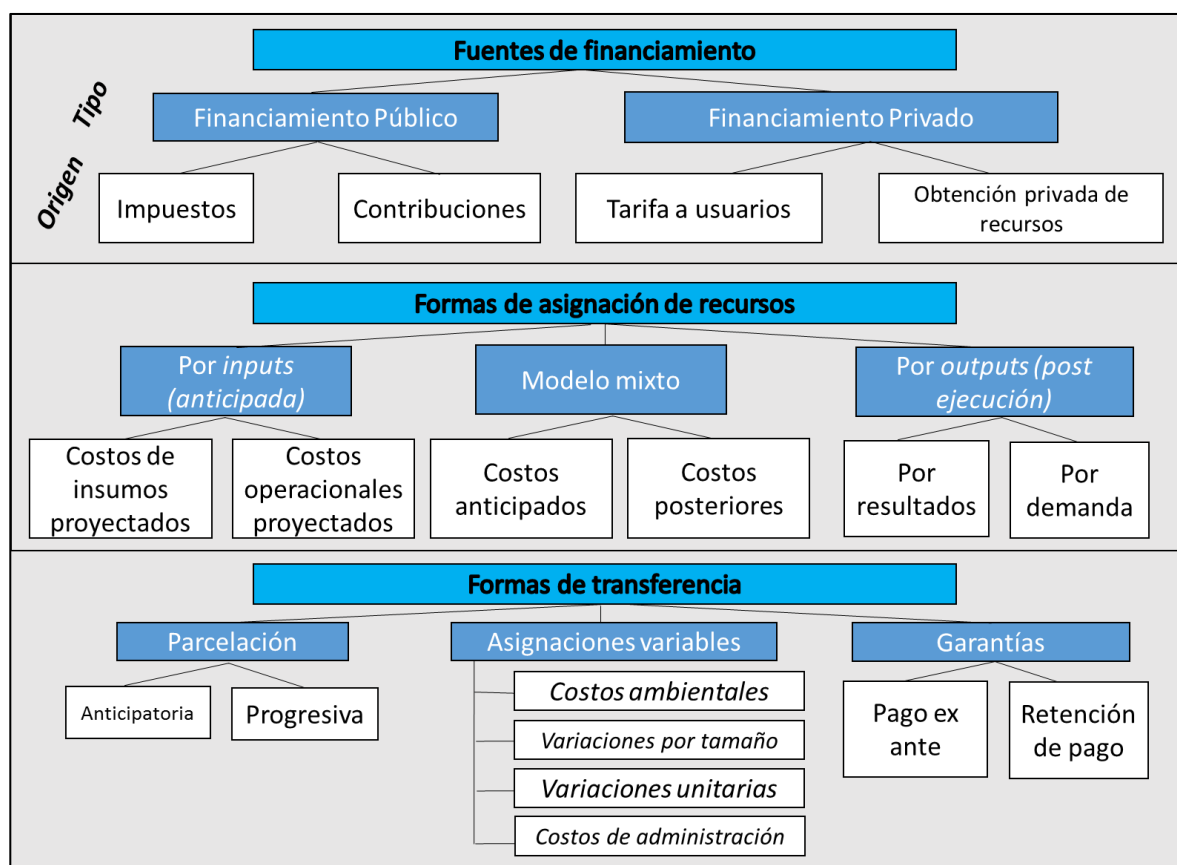
Las **fuentes de financiamiento** tienen que ver con las alternativas y arreglos que se atribuyen entre las partes para financiar la provisión de los servicios. Esto depende primeramente de los modelos de provisión que definen principalmente qué ámbitos, cada parte, se responsabiliza de financiar. Una manera tradicional es donde el financiamiento de las prestaciones proviene completamente del Estado (Cohen & Franco, 2007, pág. 61). Sin embargo, cada vez más ha entrado la visión de que el financiamiento puede ser compartido con otros actores involucrados. Es así como cada vez más se han introducido mecanismos de co – financiación que permiten o delegan en los privados el financiamiento de una parte de los costos a partir de diferentes mecanismos.

En este marco, pueden existir diferentes orígenes de los ingresos que varían según la distribución de las fuentes de financiamiento (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pág. 39). Lógicamente, en un extremo, el financiamiento público se basa en los ingresos fiscales derivados de los impuestos, pero también pueden coexistir ingresos derivados de contribuciones obligatorias para determinado servicio, asegurando un así un flujo constante. En el intermedio podemos encontrar los ingresos locales de órganos descentralizados del Estado, que pueden originarse desde una transferencia desde los órganos centrales, pero también en base a la tributación local. En un último extremo encontramos las fuentes de financiamiento privadas, las cuales pueden derivarse a partir de cargos hacia los usuarios a partir de primas de seguros y tarifas, o por la capacidad de los agentes privados en obtener recursos propios a partir de aportes y donaciones particulares, incentivos asociados a la propiedad de los servicios, voluntariado, etc.

La distribución de las fuentes de financiamiento se ha pensado como un mecanismo para la focalización de los gastos del Estado en las situaciones más urgentes o en financiar aquellos que carecen posibilidades de pago (Passalaqua, 1995, citado en Cohen & Franco, 2007, pág. 62). Sin embargo, es importante considerar que no todas las prestaciones son localizables de esta manera, ya que el sistema puede ser de respuesta universal, temporal, obligatoria y con nula capacidad o disposición de pago desde los usuarios, escenario que se presenta en sistemas de protección especializada de la niñez o en el de responsabilidad penal adolescente, siendo entonces la alternativa de cobrar a los usuarios inaplicable.

En este marco, la interrogante sobre la distribución de las fuentes de financiamiento se aboca más a qué ítems de los atributos comprometidos (insumos y costos operacionales) asume cada sector. Ello guarda estrecha relación con el modelo de provisión, ya que los modelos de descentralización han apuntado a que el Estado financie una parte de los costos totales, delegando gran parte de los costos a la responsabilidad privada. Esto es un elemento indispensable a tener en cuenta ya que los actores privados pueden tener diferentes capacidades de “apalancar” recursos por su cuenta, lo que se acrecienta en escenarios en donde el cobro a los usuarios es inaplicable.

Ilustración N° 13: Componentes relevantes en un modelo de financiamiento



Fuente: Elaboración propia

Los recursos comprometidos desde el Estado pueden tener diferentes **métodos de asignación de recursos** desde éste hacia el privado. En esto la literatura concuerda en dos grandes formas principales: el “financiamiento a la oferta” y el financiamiento “a la demanda”. El primero es el más tradicional y se orienta a cubrir los costos relevantes del

proveedor en insumos y costos de operación derivados de la cobertura (Cohen & Franco, 2007, p. 63). El segundo transfiere los recursos según factores variables como la demanda o los resultados.

Es posible clasificar los dos modelos en cuanto a que el primero se enfoca en los “*inputs*” y el otro en los “*outputs*”. La literatura ha colocado diferentes nombres a estas formas de asignación. Por ejemplo, las asignaciones centradas en los *inputs* son conocidas como modelo de franquicia (Arce, 1998) o de Convenios (Rossel, 2010), recalcando el factor del costo frente a las plazas convenidas. Por su parte, las asignaciones centradas en los *outputs* son conocidas como modelo de suministro (Arce, 1998) o de subvenciones (Rossell, 2010).

El debate en ventajas y desventajas es amplio. En cuanto al modelo por *inputs* la literatura concuerda en la ventaja de poder costear todos los costos de un total de servicios a externalizar, garantizando así la estabilidad de los recursos. Además entre otras ventajas señaladas, destaca el favorecimiento de innovaciones en la cultura organizacional de los prestadores, la titularidad cogestionada de los proyectos y la corresponsabilidad de éstos (Rossel, 2010). Por último, favorece las posibilidades de rendición de cuentas de resultados.

Por su parte, las posibles desventajas de un modelo anticipado serian que favorecen la generación de ofertas monopólicas, su dependencia y la poca adaptabilidad frente a costos sumergidos y colaterales no previstos (Rossel, 2010). La Universidad Diego Portales especifica además que un modelo anticipado tiene los siguientes riesgos a tener en cuenta (UDP, 2012):

- Las posibles dificultades de la proyección de los gastos. Por ejemplo, si la proyección se basa en demanda, esto puede tener complejidades técnicas y producir errores que conlleven ineficiencia.
- La aparición continúa de costos no identificados, lo que se puede acrecentar en modelos de financiamiento completo o externalización competitiva.
- Un impacto importante en los cambios de contrato.
- La posibilidad de producirse la maldición del ganador, o sea que el oferente pague más o menos que lo que realmente cuesta el servicio. Lo que obliga a especificar bandas de precio para evitar la ineficiencia.
- La dificultad de renegociación.

Cabe destacar, a nivel intermedio, que pueden existir mecanismos de asignación de recursos que combinen las dos formas. Esto se puede producir en sistemas de transferencia de recursos que parcelan formas de pago anticipado para los costos fijos (servicios básicos, equipos de coordinación y técnicos, arriendos, etc.) y formas de pago por *outputs* variables según variables como la demanda y otros. Esta alternativa se ve expuesta a los riesgos y ventajas de las dos formas generales. Además, la parcelación requiere de una importante capacidad de definir la correcta proporcionalidad de ambas, lo que puede llevar a fallas del Estado producto de su posible asimetría de información que este tiene para definir estos elementos.

En el otro extremo, la literatura coincide que el mecanismo por *outputs* puede mejorar la eficiencia del gasto al acercarse más a los gastos realmente requeridos, tales como la

reducción de la supervisión del control del gasto y manejo financiero (Rossel, 2010). Además puede favorecer condiciones de competencia que propicien un mejoramiento de la calidad.

Sin embargo, también la literatura concuerda en problemas como la desestabilidad laboral y sobreocupación de labores administrativas, y – por la delegación de titularidad de los servicios, la disminución de canales de transparencia y *accountability* y el apalancamiento desigual. (Rossel, 2010) Estos mecanismos se basan en una estructura de incentivos a proveedores de servicios públicos, especialmente en cobertura, en donde los actores estatales pierden influencia. “En suma, recrear el poder del cliente, pero reteniendo el financiamiento público, (ojalá parcial), de manera de preservar la equidad”. (Rossel, 2010, pág. 37).

Como consecuencia se trae una peligrosa incertidumbre de corrupción, clientela y cesión de agenda. Finalmente se termina con un modelo de administración relacional, que fomenta la fragmentación, un sistema de subvenciones con fines parciales y titularidad privada afectan los procesos de *accountability*, lo que complica la lógica pública. Además genera una serie de distorsiones a nivel de la forma en cómo se desarrollan los contratos y los procesos de negociación, precisamente por el poder acumulativo de los privados, frente a la necesidad imperiosa del aparato estatal de continuar con el servicio (Moore, 2006, pág.9)

En este marco, resulta particularmente interesante el análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (1997) que detalla las ventajas y desventajas de diferentes arreglos de sistemas de transferencias que reflejan cada uno de los modelos señalados. El informe destaca al menos seis tipos de arreglos, expuestos en la Tabla N°3:

Tabla N° 3: Arreglos específicos para la asignación y transferencia de los recursos

| Arreglo | Descripción | Ventajas | Desventajas | Implicancias |
|---|---|---|--|---|
| Financiamiento por capacidad instalada | Es la alternativa más común de transferencia de recursos, basándose en los requerimientos de los insumos requeridos | Facilita la estabilidad de la oferta. | Por sí solo, no genera incentivos al desempeño. Genera poca flexibilidad a la demanda. | Planificación presupuestaria robusta Mecanismos de rendición de cuentas y supervisión. |
| Asignación en bloque y contratos por resultados | Transfiere fondos de manera parcelada o por resultados aumentando niveles de discrecionalidad. | Genera flexibilidad y posible eficiencia en el uso de insumos | Por sí solo, provee pocos incentivos al desempeño. | Mecanismos de rendición de cuentas y supervisión. |
| Tasas predefinidas, reembolsos y capitación. | El proveedor define las prestaciones que se prestarán, pero base a un acuerdo a los precios por procedimiento. En | Genera un incentivo importante para la provisión, respondiendo de manera más flexible y mejor | Pueden llevar a aumento de costos Problemas de riesgo moral: desalentar uso de servicios. | Mecanismos de rendición de cuentas y supervisión. |

| | | | | |
|--|---|---------------|--|--|
| | el caso de las capitaciones se genera un pago negociado previamente per cápita. | a la demanda. | | |
|--|---|---------------|--|--|

Fuente: BID, 1997

Otro aspecto del modelo de financiamiento son las **formas de transferencias de recursos**. Esto incluye la generación de incentivos y asignaciones financieras especiales, donde el punto de fondo estaría en la búsqueda de cuál es la correcta combinación entre factores fijos y variables en el financiamiento. Esto esta inevitablemente ligado a la incertidumbre ambiental y la aversión al riesgo de los operadores (Baiu y Staelin, 1985 en Gorbaneff, 2001). En este marco, la forma de transferir puede variar según la parcialidad en su entrega, la consideración de montos por variables específicas (costos ambientales o zonales, categorías de tamaño, derivados de los casos, costos de administración extras) y las garantías.

La parcialidad guarda relación a la programación de la transferencia de los recursos comprometidos, lo que tiene especial importancia en la estabilidad de los proyectos. Tiene estricta relación a las formas de asignación de recursos y se refleja en la periodicidad de la transferencia. Pueden generarse dos formas de parcialidad: anticipatoria o progresiva. La primera, transfiere los recursos totales antes de la ejecución, como, por ejemplo, un Fondo Concursable y la segunda transfiere los recursos en cuotas o sujeto al logro de resultados.

Por su parte, la consideración de costos por variables específicos por diversas condicionantes. Una primera es la que guarda relación a variaciones de los pagos según costos ambientales o zonales de acuerdo a costos específicos que varían en cada territorio. Las categorías de tamaño guardan relación a variaciones en los precios relativos a los tamaños de cobertura de los proyectos, que posiblemente se produzcan por variaciones en los costos medios derivados de definiciones técnicas.

Los costos variables específicos pueden responder también a variaciones en los costos unitarios de los servicios. Ello se puede producir por el ingreso de diferentes niveles de complejidad por categorías psicosociales y formas de abordaje. En ello destaca el ejemplo en Chile de la Subvención Escolar Preferencial que aumenta los costos de la subvención escolar según la vulnerabilidad social. Este tipo de prestaciones depende, sin embargo, del tipo de prestaciones involucradas ya que eventualmente la cadena de valor programática puede ordenar las prestaciones según los tipos de complejidad o, al contrario, integrarlas, lo que sí lo haría aplicable. Además requiere de evitar, tanto en la derivación, como en la distribución de responsabilidades, de posibles problemas de riesgo moral de cooptación derivado de la manipulación de diagnósticos o procesos que gatillan la clasificación de casos.

Los costos de administración son costos de financiamientos especiales dedicados a la estructura exógena propia de los prestadores, incluso superior a la de los proyectos. Este tipo de financiamiento puede responder a la necesidad de generar una estabilidad organizacional en entidades que ejecutan diferentes prestaciones y propiciar en ellos líneas de acción que favorezcan la innovación, investigación y políticas de personal en

específico.

Por último, las garantías son mecanismos de resguardo del contratista. Pueden ser pre – contractuales o durante la ejecución. La primera consiste en una transferencia previa a la contratación desde el oferente al contratante para asegurarle a este la seriedad de su oferta. Lógicamente su aplicabilidad depende del tipo de naturaleza económica del prestador. Por otra parte, las garantías durante la ejecución garantizan el correcto desempeño, generalmente reteniendo un porcentaje de la totalidad del pago de cara a la confirmación de los resultados esperados. El uso de este mecanismo debe realizarse con responsabilidad, ya que pueden restringir la participación de competidores (Correa, 2002, pág. 42)

4.6.5 Control jerárquico y social

La teoría regulatoria da cuenta de diversas formas en donde el Estado normativiza el comportamiento de diferentes tipos de mercados, bienes y servicios, lo que varía según la naturaleza de lo regulado. Específicamente la teoría cultural plantea diversos mecanismos que van desde la reciprocidad, la competencia, la aleatoriedad y la jerarquía; los cuales impactan en diferentes tipos de seguimiento que van desde la regulación, el seguimiento del riesgo y el control (Parrado, 2015).

El **control** es “el seguimiento de los avances en la implementación (...) y la posibilidad de emprender acciones correctivas a tiempo para conseguir los objetivos iniciales” (Lahera, 2008, pág. 294). El proceso requiere de la asignación de responsables, plazos y recursos asociados y evalúa el desempeño técnico y el cumplimiento de la normativa legal y administrativa. Existen dos tipos generales de control, el jerárquico clásico que realiza el Estado a la implementación y sus ejecutores, y el control social que realiza la ciudadanía hacia los prestadores y a la propia administración pública.

4.6.5.1 Control jerárquico

El control jerárquico tradicional incluye los mecanismos de regulación clásicos e incentivos para lograr el desempeño deseado (González P. , 2000, pág. 17). Es posible identificar tres grandes conceptos asociados, y generalmente usados como sinónimos, al control jerárquico: el monitoreo, la fiscalización y la supervisión.

a. Monitoreo

El monitoreo hace énfasis en el desempeño relativo de un programa o proyecto en específico en el marco de un modelo de gestión de programas, el cual a la vez depende de los sistemas de control de gestión institucionales que verifican el cumplimiento de la planificación estratégica. El monitoreo “consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación de un proyecto. Su objetivo es indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución” (UNESCO, 1999).

El monitoreo se basa en la medición del cumplimiento de los atributos esperados señalados en los procesos de programación de los marcos de gestión social de programas

y anticipados por los marcos de explicitación de la oferta y planificaciones. Algunos modelos de gestión, especialmente de salud pública, remarcan la diferenciación entre monitoreo y supervisión, siendo éste último la materialización de las formas de medición de cumplimiento el cual suministra de información al proceso de monitoreo, el cual es más sistémico y estratégico, muy ligado al monitoreo de los factores determinantes (OPS, 2006).

b. Fiscalización

Cuando el control es ejercido sobre un tercero en particular con la finalidad de verificar si éste cumple con parámetros definidos, puede ser también, desde el punto de vista administrativo, entendido como fiscalización. Este término tiene un sentido amplio no expresamente definido por alguna normativa general y se refiere a las facultades del Estado para la Inspección Administrativa la cual engloba todas “aquellas potestades entregadas por el ordenamiento jurídico al órgano inspector destinadas a verificar si la actividad del sujeto controlado se ajusta o no a la regulación normativa respectiva, incluyendo por supuesto, su más emblemática expresión, la visita inspectiva” (González, 2014, pág. 39). Esto conlleva la actividad de policía de las intervenciones del Estado, entendida como:

“actividad sometida al derecho, de carácter reglada, primero, en cuanto a la determinación de las limitaciones a los derechos y libertades para garantizar el orden público y para evitar la lesión de los derechos de los demás; segundo, en cuanto al establecimiento de los poderes de la autoridad de policía para dictar órdenes o no hacer, es decir, en cuanto a la regulación de las actuaciones materiales que la policía puede realizar; y, por último, en cuanto al establecimiento de las sanciones que pueden imponerse a los particulares cuando perturben el orden público y social y los derechos de los demás” (Brewer – Carías, 1991, citado en González, 2014, pág. 32).

Estas medidas pueden estar compuestas por la regulación, prohibiciones, actos de comprobación, autorizaciones y sanciones. (González, 2014). La inspección verifica si el sujeto observado se ajusta a la regulación fijada. La fiscalización es entonces un concepto genérico que engloba atribuciones de inspección y verificación de cumplimiento – no solamente la visita presencial - que pueden expresarse de diferente manera. En este sentido, esto es complementario y no excluyente a la jurisprudencia chilena de una serie de organismos autónomos como la Contraloría y el Banco Central, Superintendencias y algunos servicios (Servicio Nacional de Aduanas, Dirección del Trabajo); que han fijado cargos específicos de fiscalizadores, con atribuciones específicas como Ministros de Fe generalmente acompañados por una escala de sueldos diferenciada de la Escala Única de Sueldos destinada a generar un marco protegido y diferenciado de remuneraciones propia de su labor.

El control fiscalizador tiene diversas expresiones en los sistemas públicos. Por un lado, existe el control ejercido como “auditoria”. La auditoría es un “análisis, crítico, metodológico y sistemático, y de examen de todas o algunas de las actuaciones, operaciones, sistemas o programas ejecutados por el auditado, iniciado de oficio o a petición de terceros” (Contraloría, 2017). Esto puede tener un carácter de cumplimiento técnico o financiero y puede ser realizada por entes autónomos como la Contraloría

General de la Republica o por cada institución, lo que se conoce como “Auditoria interna”. La auditoría interna en Chile está regulada por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, la cual promueve la gestión de prevención de riesgos de procesos críticos y el control de gestión. La prevención de los riesgos, puede ser un aspecto trascendental de tener en cuenta en la relación administrativa y financiera de las transferencias hacia entidades privadas.

Otro aspecto del control fiscalizador es lo financiero el cual contiene un importante contexto regulatorio en la administración chilena. Además de los controles y rendición de cuentas básicas exigidas por la regulación y Contraloría, es importante considerar que las instituciones pueden tener que generar diferentes marcos de control adicionales, los cuales pueden afectar el nivel de dinamismo entre las partes. El contratista puede verse en la necesidad de incluir indicadores de economía que controlen el uso correcto de los recursos, el manejo de los excedentes, el control y contabilidad del gasto y su ejecución, entre otros elementos.

c. Supervisión

Para la Real Academia de la Lengua supervisar es “ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros” (Real Academia Española, 2014). La supervisión es entonces un acto genérico de inspección sobre terceros, similar al de fiscalización pero en un sentido más general que el origen jurídico - administrativo de éste, en donde se evalúa el desempeño de una ejecución y de su personal a cargo. Específicamente en el campo del Trabajo Social, la supervisión es un proceso de análisis por parte de una persona externa de la práctica profesional hacia la labor de los interventores psicosociales (Puig, 2012, pág. 48). De sus resultados se obtiene una serie de respuestas posibles de re aprendizaje, formación, redirección y apoyo (Puig, 2012).

En este sentido, la supervisión no es una forma de control en donde sus respuestas solo se ven limitadas al aspecto sancionatorio en una dinámica vertical, sino que asume la complejidad de sus procedimientos, optando por diferentes mecanismos de respuesta colaborativa. Con ello se busca una reflexión constante de la tarea y de los casos, favoreciendo una función educativa, con aprendizajes grupales y producción de conocimientos. Así mismo puede ser destinada a la resolución de conflictos y a la promoción del autocuidado personal (Barenblit, 1997 citado en Puig, 2012, pág.49).

Por ello en el campo educativo y del trabajo social se ha destacado la necesidad de generar mecanismos de supervisión que integren tanto una dimensión administrativa y técnica (Shulman, 2011 y Aguilar, 2013) en conjunto con una transferencia de tecnología social constante a los equipos (Aguilar, 2013), generando sistemas de reacción a problemáticas de manera preventiva y progresiva, ya sea desde la transferencia técnica hasta los más típicos de la actividad inspectiva como multas, sanciones, cierres u otros.

d. Un problema común: ¿qué controlar?

Todo tipo de control requiere de la obtención de “medios de verificación” que permitan responder a los indicadores, los cuales, además, pueden tener costos muy altos para lograr su medición, aspecto que debiera ponderarse (Gorbaneff, 2001). Esto último depende, sin embargo, del nivel de definición de los atributos y riesgos a evaluar y la necesidad de

evaluar estos atributos para la posible realización de acciones correctivas, el cual es el objetivo final de los sistemas de control (Lahera, 2008, pág. 294).

La medición del desempeño, en este sentido, puede aumentar en complejidad y costos si se evalúa progresivamente niveles de cadenas de valor programáticas. Las formas e instrumentos pueden variar desde las inspecciones de diferente tipo, las rendiciones de cuentas e informes, la observación participante, encuestas, auditorías y control del gasto para dimensiones financieras. La verificación de insumos puede ser relativamente menos complejo que la verificación de actividades y procesos, los cuales pueden tener criterios de oportunidad y satisfacción usuaria, más complejas y costosas de evaluar. El mismo argumento puede utilizarse si se hace necesario evaluar el resultado de indicadores de resultados a nivel de propósito o impacto.

Lo cierto es que la medición del desempeño también se ve expuesta a problemas de agencia entre los participantes. Esto es porque los atributos esperados reflejan metas, cuyo logro condiciona factores de financiamiento y acciones correctivas que pueden incentivar a riesgos en el desempeño (Chaparro, 2005). Así mismo, el completar la información puede generar diversos costos de transacción en tiempo no solamente en el Estado, sino en el prestador, que puede afectar el desempeño. Se hace necesario por ello una estructura de indicadores coherente que priorice una gama de ámbitos de evaluación integral y no muy robusta.

4.6.5.2 Control social

El **control social** guarda relación al derecho de los ciudadanos en el control del desempeño. En esto Albert Hirschman incluye tres conceptos elementales: la salida, la voz y la lealtad (Hirschman, 1970). El mecanismo de salida ya se detalló anteriormente como alternativa de provisión, el cual busca empoderar al ciudadano, si existen las condiciones suficientes, a tener alternativas de provisión distintas al monopolio de la administración estatal. Por su parte, los mecanismos de voz buscan “cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo” (Hirschman, 1970, pág. 30) mediante mecanismos de participación, protesta o *feedback* (González P. , 2000, pág. 18). Por último, la lealtad, sería “la decisión de mantenerse dentro de una empresa u organización, cuando consideraciones de interés propio a corto plazo parecerían imponer la decisión de partir” (Harmon & Mayer, 2001, pág. 323).

El control social es un factor de retroalimentación de las organizaciones, lo cual resulta especialmente novedoso y útil para la teoría de administración pública (Harmon & Mayer, 2001), permitiendo incluir la evaluación social como factor e incentivo de los prestadores. Para Le Grand (2007, citado en Parrado, 2015, pág. 197) la voz se expresa en todos los instrumentos que la administración provee para generar una comunicación directa de los ciudadanos con los proveedores del servicio. El control social se levanta entonces como una alternativa de rendición de cuentas a la que realiza típicamente la estructura administrativa, incentivando que los ejecutores mejoren sus niveles de desempeño al verse expuestos públicamente los resultados en éste ámbito.

Para el debido éxito del control social, especialmente en los mecanismos de voz, se requiere de reducir las brechas de información que tienen los ciudadanos tales como barreras legales o institucionales y asimetrías de información (González P. , 2000, pág.

20). Un avance interesante al respecto es la generación del movimiento sobre “gobierno abierto” el cual apunta precisamente a este objetivo a partir de tres pilares: la transparencia (saber), la participación (tomar parte) y la colaboración (contribuir) (Rámirez-Alujas, 2011). En este marco, la apertura y la accesibilidad de datos públicos tales como resultados de certificación, supervisión y contrataciones, se torna una condición mínima indispensable para lograr un mejor control social sobre el desempeño.

Otra variante del control social es la vigilancia del cumplimiento de Derechos Humanos. La vigilancia actúa como un sistema de balance externo del control jerárquico, generando una presión sobre sus procesos de planificación. En el ámbito de las Naciones Unidas, la vigilancia tiene dos grandes mecanismos: el convencional a partir de Comités específicos y mecanismos independientes de los tratados a partir del Consejo de los Derechos Humanos (Morlachetti, 2014). En particular en materia de derechos de la niñez esta labor de vigilancia está a cargo del Comité de Derechos del Niño, quien monitorea la aplicación de la CDN. Los Estados parte deben presentar informes de la situación de los niños en sus territorios. El Comité, en base a estos informes y a la de la sociedad civil, emite recomendaciones.

A nivel interno, también destacan los mecanismos de vigilancia a partir de instituciones autónomas de Derechos Humanos, ya sean Ombudsman u Organos de Derechos Humanos de carácter autonomo creados en la mayoría de los países latinoamericanos. Estos órganos tienen competencias específicas para recibir quejas particulares y dirigir acciones de control contra las acciones del Estado (Moure, 2013).

V. MARCO METODOLÓGICO

Este estudio es una investigación de tipo principalmente descriptivo basada en la identificación y caracterización de diferentes arreglos administrativos que dan cuenta de la propuesta de valor público y el modelo de provisión. Para su desarrollo se utiliza una metodología principalmente cualitativa a partir de la utilización de diferentes fuentes primarias y secundarias que responden a preguntas de investigación específicas categorizadas según el modelo conceptual propuesto.

La **unidad de análisis** principal son los diferentes componentes de la provisión de servicios de protección especializada de la niñez con participación de prestadores privados de la sociedad civil. Esto se realiza bajo el marco de la caracterización proyectada por los actores involucrados en torno a la propuesta de valor público que se espera para el sistema.

El **universo de la investigación** se concentra en la totalidad de las principales áreas programáticas de la protección especializada de la niñez. En este marco se incluye el análisis de las líneas de Cuidado Alternativo Residencial e intervenciones ambulatorias de restitución de derechos. Dada la naturaleza de la investigación no se define una muestra territorial o de casos específica.

Las **fuentes de información** son de tipo primaria y secundaria. Como fuentes primarias se utilizan entrevistas de tipo semiestructuradas a diferentes actores involucrados en la temática posibles de encontrar en el Anexo del presente documento. Se ha escogido este modelo de entrevista dado que se requiere diversas respuestas específicas a un marco variado de preguntas derivadas de un modelo conceptual categorizado, pero a la vez que se respondan en un formato que permita la indagación y adaptabilidad durante el proceso de entrevista.

Por su parte, las principales fuentes secundarias, posibles de encontrar en el Anexo del presente documento, son proyectos de ley e informes legislativos que contienen información sobre la caracterización proyectada de los actores involucrados en relación a la propuesta de valor público y sus posiciones frente a las problemáticas de la temática. Por su parte, también se estudian documentos e informes legales, de gestión y estudio, realizados directa o indirectamente por el Poder Ejecutivo y que dan cuenta principalmente de la caracterización de la oferta y la detección de las principales problemáticas del modelo de provisión y gestión actual.

También se analiza la experiencia comparada a partir del estudio de regulaciones e investigaciones sobre la oferta en diferentes países. La investigación comparada permite identificar diferentes formas de abordaje de los problemas, lo que en el ámbito de los sistemas de protección a la niñez, por lo menos a niveles de mayor detalle, sí se presentan diferencias. Además permite motivar la reflexión y creación de propuestas sobre los temas hacia el contexto nacional (Baistow, 2000)

Para el **análisis de la información** cualitativa se utilizará la técnica de Análisis de Contenido Categorical de tipo temático. Esta metodología permite descomponer la información en unidades para luego distribuirlas en categorías. El análisis temático realiza esta categorización a partir de temas anteriormente definidos o manifiestos, lo que

es congruente con la proposición de un modelo conceptual como marco de investigación. La realización de las inferencias se realiza mediante la catalogación de estas unidades según su presencia, frecuencia y dirección valorativa (Vázquez, 1994).

Cabe mencionar que algunas preguntas específicas tienen un tipo especial de análisis de información. Por ejemplo, al describir la oferta, de manera complementaria, la utilización de tablas y gráficos que dan cuenta de aspectos más cuantitativos del análisis. Para esto, se elaboró una Base de Datos de la Oferta a partir del Catastro de la Oferta Programática de la Red SENAME (2016) la cual ordena los datos según los proyectos en base al tipo de prestador, denominación proyecto, línea programática, cobertura y sexo.

Por último, cabe mencionar que el desarrollo del Objetivo Especifico 3 tiene un alto nivel de análisis prospectivo que es posible de generar con el desarrollo de los pasos anteriores. Esto implica la aplicación de la metodología anteriormente detallada, pero igualmente se agregan factores y riesgos posibles, así como propuestas de gestión y regulación pertinentes, de acuerdo al modelo conceptual y que no necesariamente son relevadas por las fuentes primarias y secundarias.

VI. PROPUESTA DE VALOR PÚBLICO Y MODELO DE GESTIÓN

6.1 Propuesta de valor público

6.1.1 Fines e impactos esperados

Los servicios de protección especializada se enmarcan dentro del contexto de un sistema de protección especializada. Los y las entrevistadas concuerdan en recalcar éste en dos objetivos funcionales: **la detención de las situaciones de vulneración de derechos y consecuentemente, la restitución o reparación de éstos.**

| |
|------------------------------|
| Servicio Nacional de Menores |
|------------------------------|

| |
|---|
| “Yo creo que la protección especializada lo que debe resolver, debe estar dedicada es primero a separar efectivamente de la vulneración cualquiera sea, terminar con la vulneración en términos concretos, y luego, identificar cuál es la oferta que una vez suspendida la vulneración va permitir restituir los derechos” |
|---|

Dicha distinción de objetivos es también expuesta en la definición de protección del proyecto de ley “que crea dos nuevos servicios de atención a la infancia y adolescencia” el cual plantea que ésta es “toda acción destinada a poner fin a las a las vulneraciones de derechos de los niños, y a restituir los derechos transgredidos en virtud de la referida vulneración” (Mensaje N° 31-360, 2012, pág. 18). Por su parte, el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección Especializada de Niños y Niñas prioriza la conceptualización en torno a la restitución “del ejercicio de los derechos vulnerados de niños y niñas” (Mensaje N° 15-365, 2017).

Un elemento central de estos objetivos, que luego impacta en las proyecciones sobre el modelo de intervención, es la **protección del derecho a vivir en familia**. Es así como el sistema debe proteger los derechos de los niños y niñas, pero de una manera compatible con el goce del derecho a la vida familiar” (UNICEF, 2015, pág. 19).

La documentación estudiada también da cuenta de ciertos principios en los cuales debe abocarse este nivel de protección que definen también el impacto o finalidad que debería lograr el sistema.

Uno de los principales principios considerados en la propuesta de valor es **el interés superior del niño**, entendida por el Proyecto de Ley de Garantías de la Niñez “como el disfrute y satisfacción de sus derechos” (Mensaje N°950-363, 2015, pág. 17). Este principio central se traduce en una obligación para las autoridades para garantizar “el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño (UNICEF, 2015, pág. 31).

Lo anterior obliga a que las medidas que realicen las autoridades se realicen en torno estricto a la **necesidad y la proporcionalidad**. Se espera que la protección especializada actúe “solo respecto de casos de auténtica y grave vulneración o amenaza de derechos (necesidad) y que, de ser ese el caso, la medida escogida restrinja, en la menor

medida posible, otros derechos de los propios niños y niñas y de sus familiares (proporcionalidad)” (UNICEF, 2015, pág. 37).

6.1.2 Enfoques de los servicios

Frente al enfoque de los servicios de la propuesta de valor público, el elemento principal que es considerado es que el sistema de protección especializada se enmarca como un componente integrado de **un sistema de protección integral de la niñez**.

| |
|---------------------------------|
| Consejo Nacional de la Infancia |
|---------------------------------|

| |
|--|
| “El sistema de protección especializada se debería enmarcar, entender, dentro de un sistema de garantías, de una mirada integral que conecte, con la diferenciación debida de los procesos, la oferta de la protección social, de derechos, a lo que se realice en especial” |
|--|

Este enfoque es posible de identificarlo como un elemento transversal dentro de la documentación estudiada. Se recalca en este sentido, que se requiere de una protección integrada a las políticas universales en donde los servicios de protección especializada dejan de ser una unidad aislada y se integran como un “componente articulado de la oferta estatal” (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 145). Según la documentación, esta integralidad es base para generar un sistema que tenga **base preventiva durante el ciclo de vida del niño** (UNICEF, 2014, pág. 28).

En este marco, se torna relevante la influencia de los “sistemas de bienestar social sobre los cuales estos son diseñados e implementados” (UNICEF, 2014, pág. 28), lo que genera la necesidad de **considerar la protección especializada como parte de la protección social general** (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 88).

Algunos de los documentos enmarcan este enfoque dentro de la consideración de un **sistema de garantías de derechos**. El proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez explicita en su mensaje que los derechos establecidos deben estar “provistos por medios que contribuyan, en los distintos ámbitos de acción del Estado y de las actuaciones de los particulares, el efectivo ejercicio de sus derechos por parte de los niños” (Mensaje N° 15-365, 2017, pág. 7).

En este marco, un sistema de garantías busca generar las condiciones institucionales para poder materializar los derechos y hacerlos exigibles, dentro de un enfoque de derechos. Esta consideración tiene un especial impacto en los enfoques asumidos para la protección especial y la manera de cómo se pretende accionar de cara a las situaciones de vulneración de derechos.

En este sentido, la documentación coincide en la necesidad de generar un sistema con base administrativa que materialice la visión integral de la protección, integrando las necesidades de intervención con las medidas universales y preventivas, lo cual debe tener una fuerte materialización territorial (UNICEF, 2015, pág. 59).

El proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, establece que estas medidas tienen como principio el debido proceso, la proporcionalidad, la mínima temporalidad, la individualización de los casos y el respeto del derecho a ser oído de los niños y niñas (Mensaje N°950-363, 2015).

6.2 Modelo de gestión

6.2.1 Gestión programática

6.2.1.1 Modelo de intervención

En relación al **modelo de intervención** existe consenso en qué éste debe privilegiar el **trabajo con la familia de origen** y tomar todas las medidas y acciones pertinentes para proteger el derecho a vivir en familia y/o buscar todas las formas posibles para la **reunificación familiar** en los casos de niños y niñas ya separados de su familia.

| |
|------------------------------|
| La Protectora de la Infancia |
|------------------------------|

| |
|---|
| “Lo óptimo sería lograr un sistema en que la familia sea el foco, en donde las medidas no saquen a los niños de sus familias, buscando todas las acciones posibles para que éstas tengan la experiencia para desarrollarse” |
|---|

Esta visión ya es de larga data. En el año 2008, se planteó como necesario el “favorecer la implementación de intervenciones en el entorno familiar y comunitario del sujeto, evitando procesos de institucionalización y de una atención masiva y despersonalizada” (Equipo Asesor, 2008, pág. 87).

Esta visión del modelo recae además de reducir per sé el número de separaciones, en la búsqueda de mecanismos que **eviten el ingreso de los niños y niñas a Centros Residenciales**, abogando así por la consideración de mecanismos alternativos de acogimiento y acciones para trabajar con la familia de origen, los cuales además generarían un efecto de eficiencia debido al menor costo de alternativas como las familias de acogida (Jaramillo, 2014, pág. 72) ya que los gastos de “soporte vital son asumidos por las familias” (FOCUS, 2012, pág. 129).

En este sentido, se necesita de una amplia gama de opciones para atenderlo, lo que incluye lo residencial, especialmente en adolescentes (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, pág. 99) La gama de alternativas recaladas diferentes a los Centros Residenciales, mencionadas por la documentación analizada, incluyen la adopción, las familias de acogida y la intervención ambulatoria con la familia de origen, además del aporte que pueden dar diversos sectores del Estado (Iruarrizaga, 2016, págs. 39-40).

En este marco, los diferentes componentes de servicios contemplados deberían generar una relación complementaria en torno a la necesidad del caso y las respuestas generadas por cada una de ellas, relación que es posible identificarla en las siguientes entrevistas:

| |
|---|
| Servicio Nacional de Menores |
| “La medida de protección debería priorizar en primer término la intervención con la familia de origen. Si no es posible asegurar la detención de la vulneración del derecho, se debería buscar alternativas como las familias de acogida, como medida prioritaria frente a las residencias y si ya no es posible reunificar tomar opción por la adopción. Lo residencial debería ser medida de último recurso, lo más temporal posible y como consecuencia de no lograr todo lo anterior” |
| Ministerio de Desarrollo Social |
| “Si tengo un niño en FAE, tengo en la otra punta del sistema el sistema de adopción. Hay un proceso de re vinculación a la familia, esto tiene que funcionar de manera sistémica y armónica. (...) esto requiere de una coordinación profunda entre este sistema y el de adopción ya que nuestro norte es que el niño tiene que vivir en familia” |

6.2.1.2. Método de intervención

a. Causales aplicables

La documentación coincide que un aspecto clave en el procedimiento de protección es la necesidad de que el **legislativo norme en un catálogo claramente cuáles son los tipos de causales que son sujetos de una medida de protección** (UNICEF, 2015, pág. 31).

| |
|---|
| Ministerio de Desarrollo Social |
| “Tienes que intervenir con razones justificadas para intervenir en la vida de esa persona. Si no, estás en la doctrina de la situación irregular en donde se conciben los casos solo como anormalidad (...) esto requiere pasar a una doctrina de derechos que justifique bien la intervención” |

Como es posible de identificar en la Tabla N°4, las normativas internacionales demuestran diferentes formas y niveles de codificar las causales, demostrando diferentes perspectivas conceptuales sobre la forma de entender la protección de derechos.

Tabla N° 4: Principales causales comparadas de medidas de protección

| Caso | Causales |
|--|--|
| Australia (Children Protection Act, 1993) | La parte 1 del Acta, que define los términos, establece que las Causales de abuso y negligencia son el abuso sexual hacia niños o el abuso psicológico o emocional o lesión ocurrida o eventual o si el desarrollo físico o psicológico del niño está en peligro. La legislación divide esto entre las responsabilidades como “abusado” o “descuidado” |
| 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. |
| Costa Rica (Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica) | 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” |
| Colombia Código de la Infancia y la Adolescencia (Congreso de Colombia, 2006) | El Código establece en su Artículo N°20, 19 causales de protección, no diferenciado causales del derecho a la protección: abandono físico, emocional y psico afectivo 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, Vulneración de patrimonio personal |
| Ecuador Código de la Niñez y Adolescencia (Congreso Nacional del Ecuador, 2003) | 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. |
| España (Ley Orgánica 1/1996) de Protección Jurídica del menor | 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” |
| Francia (Ley sobre protección de menores en peligro 2007) | La Ley específica 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 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 existencias “medidas urgentes de protección especial” cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de los niños o niñas. |
| 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 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. |

Fuente: Elaboración de acuerdo a análisis documental

Por su parte, el proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de Derechos establece que toda medida administrativa o judicial debiese estar expresamente contemplada por una ley. En su Artículo N° 31 plantea que los supuestos para la adopción de medidas es cuando el niño o niña es privada o limitada en el ejercicio de sus derechos garantizados en la ley, “por cualquier circunstancia personal, familiar o social a causa de la falta o insuficiencia en el ejercicio de los deberes de orientación y cuidado de quienes los tienen

a su cargo” (Mensaje N°950-363, 2015, pág. 28). Esta medida puede incluir la solicitud a Tribunales para separación de su familia.

De la experiencia comparada es posible identificar, de manera general, que las medidas pueden responder a diversos tipos de vulneraciones de derechos contemplados en sus catálogos, lo que también se encuentra presente en el proyecto de Ley en nuestro país. Sin embargo, algunas legislaciones especifican medidas frente a causales en específico. México, por ejemplo, codifica medidas generales y otras para “protección especial”. Algunos países como Costa Rica, circunscriben las medidas de protección entendidas sólo como de protección especializada.

Entendiendo que el enfoque de los servicios proyectados (ver punto 6.1.2) es en base a un sistema de protección integral de la niñez que contempla la protección especial como parte integral de la protección universal, a continuación se describe el método de intervención en esta perspectiva.

b. Arquitectura de procesos de las medidas de protección

Es posible modelar los procesos de los elementos principales de un método de intervención (diagnóstico, planeación y ejecución) con la experiencia comparada, las entrevistas y la documentación. Esta arquitectura de procesos debe responder al modelo de intervención detallado anteriormente y a la identificación de capacidades integrales (Barros, 2015, pág. 226), las cuales están detalladas más adelante en la gestión del entorno y organizacional.

Para ello se hace necesario distinguir las actividades centrales de los procedimientos de protección de capas decisionales que responden a criterios programáticos y técnicos propios de la gestión de casos, permitiendo así generar un nivel básico de dinamismo al sistema, evitando la excesiva codificación de directrices que requieren más bien de procesos que tengan sustento más bien en capacidades instaladas y prácticas efectivas de gestión de casos. Por ello, a continuación, se desarrollan dos modelamientos de procesos. Primero, un modelo general del procedimiento general de las medidas de protección y, segundo, el modelo decisional para la gestión de casos, específicamente con causales propias de la protección especial.

Lo primero es especificar el inicio del procedimiento y los actores involucrados. Esto implica una profunda estructuración de los roles de los actores y jueces que participan en la protección de la niñez. Es así como la recepción de casos de vulneración de derechos derivadas de instituciones (Escuelas, Chile Crece Contigo, Hospitales, etc.) o de personas naturales, pueden requerir de diferentes tipos de acciones o medidas de protección administrativa o judicial, según sea el caso, amparadas en garantías legales, judiciales y administrativas existentes.

El proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez propone generar un sistema de protección en que las **medidas de protección sean adoptadas y ejecutadas por el Estado**, reservando al Poder Judicial el establecimiento de

medidas que impliquen la separación del niño de la familia (Mensaje N°950-363, 2015, pág. 9).

Ministerio de Desarrollo Social

“La puerta de entrada es la derivación de la protección administrativa y también de tribunales en los casos de niños que han sido separados de su familia. La intervención tiene que ver con el diagnóstico, el plan de intervención debe ir ajustándose si por ejemplo, el niño ingresa a una sanción. Teóricamente el organismo administrativo coordinaría estas situaciones”

A nivel del procedimiento general, es posible identificar en **la fase de diagnóstico** todas aquellas funciones relacionadas a evaluar, especificar y verificar la situación. La experiencia comparada detallada en la Tabla N°7 muestra diferentes actividades de indagación, búsqueda de pruebas o entrevistas. Algunas experiencias incluyen en esta fase la posibilidad de adoptar medidas de protección de manera urgente y temporal, mientras continua el procedimiento. En esta fase es posible identificar también actividades de comunicación a las partes (el caso colombiano regula exhaustivamente esto en sus bases técnicas) y la indagación de evidencia para confirmar la vulneración de derechos. En el ámbito de este tipo de causales, las actividades de indagación pueden requerir de pericias especializadas, así como procesos de diagnóstico con la familia con carácter de conciliación como es el caso ecuatoriano.

En **fase de planeación**, la documentación concuerda en que una instancia competente genere un **plan de intervención para cada caso**, el cual considere la participación de los propios niños y niñas y sus familias, en un marco consensual (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 101). De cara a este proceso, el sistema tomaría **medidas de protección (administrativas o judiciales según sea el caso)**, derivando así al niño o niña y/o su familia a las prestaciones que correspondan. El modelo de Biskaia en España, por ejemplo, especifica tres grandes rangos decisionales (posible permanencia o restitución a los cuidadores, cuidado alternativo temporal y cuidado alternativo permanente), cada una con diferentes formas de respuesta de acuerdo a las causales y posibilidades de la red (Servicio Especializado Historico de Bizkaia, s/a)

Tabla N° 5: Actividades en procedimientos de protección en experiencia comparada

| Caso | Diagnóstico | Planeación y medidas |
|---|-------------|--|
| Brasil (Ley N°8069 Estatuto del Niño y del Adolescente) | | <p>Establece un conjunto de tipos de medidas que pueden ser aplicadas conjunta o aisladamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Encaminamiento a los responsables 2. Orientación y seguimiento temporal. 3. Matricula 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) <p>Colocación familia sustituta</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Colombia (Código de Infancia y Adolescencia, 2006)</p> | <p>El Código de Colombia, establece los siguientes hitos principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apertura de la investigación • Posibilidad de audiencia de conciliación • Facultades administrativas para practica 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. | <p>Establece “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> <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 |
| <p>Costa Rica (Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica)</p> | <p>Establece en su Artículo N° 132 que las denuncias iniciaran 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 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 agresor 5. Inserción agresor a programas 6. Orden de salida de agresor de vivienda. 7. Prohibición de acercamiento y proferir amenazas 8. Suspensión agresor de tareas y de entidades. 9. Participación del agresor en formaciones. 10. Seguimientos <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>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</p> | <p>Órganos locales denominados “Consejos Generales” reciben denuncias e inician un proceso de</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</p> |

| | | |
|---|---|--|
| menores en peligro 2007) | evaluación para distinguir distintos tipos de medidas. | social no haya sido suficiente o por rechazo de la familia, s se inicia proceso judicial. |
| México (Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes, 2014) | La Ley de México, en su artículo N° 123 plantea que “para solicitar la protección y restitución integral de derechos” se debe, luego de recibir la notificación de casos, reunirse con la familia, la identificación concreta de 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. Así mismo, 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) | 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, 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 último, la derivación de niños de atención a acogida familiar temporal, o, como último recurso, a centros de atención permanente. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a análisis documental

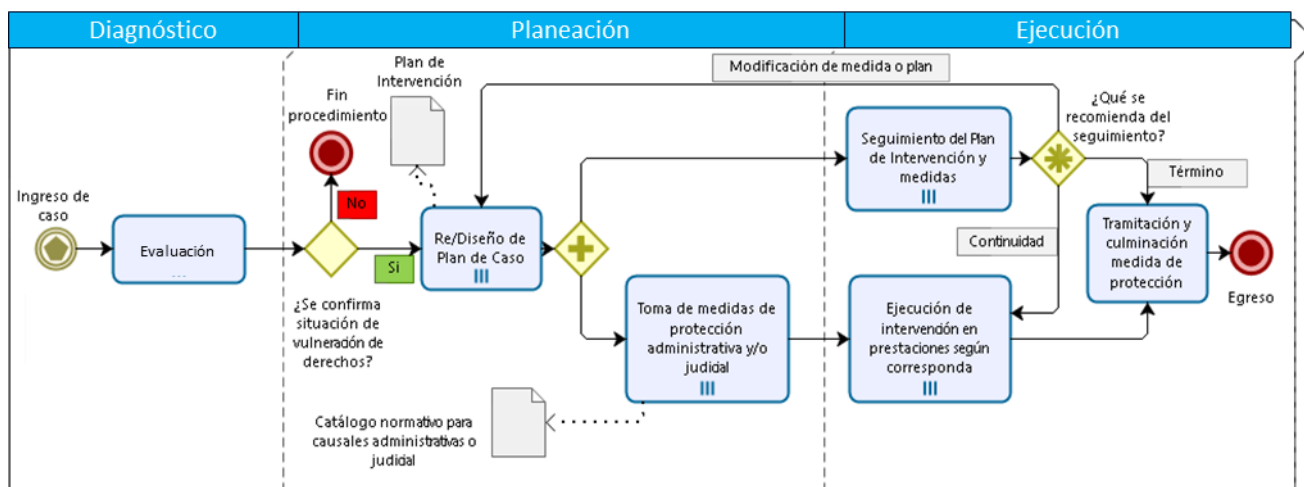
Otro elemento que coinciden las fuentes primarias es que las medidas de protección requieren de un **seguimiento constante por parte del sistema**, lo cual es interpelado como responsabilidad del organismo administrativo mencionado anteriormente, y como labor del Servicio a cargo de la provisión de la oferta de intervención a la cual son derivados los casos.

| |
|--|
| Ministerio de Desarrollo Social |
| "La intervención especializada, que ocurre en el tiempo que el niño lo requiera, se entiende por ello supervisada, independientemente de quien sea el prestador. Esta supervisión genera acompañamiento técnico para ir ajustando la respuesta si se requiere, por la cual el niño ingreso al sistema" |
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| "Yo creo que el servicio diseñe ejecute programas de protección especializada, debiera tener un componente de seguimiento de casos. Incorporarlos a la red de atención general, y esa articulación debiese estar a nivel territorial, esa gestión general debiese tener una contraparte para efectuar esa tarea" |

El proyecto de Ley inicial que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez considera esta función como una actividad **de ejecución y revisión periódica**, en donde el Ministerio de Desarrollo Social (entidad rectora) velara por la “correcta y completa ejecución de las medidas de protección de derechos, pudiendo revisar su pertinencia, idoneidad y oportunidad en cualquier momento” (Mensaje N°950-363, 2015, pág. 30), considerando además posibilidades de adaptación según pertinencia, idoneidad y oportunidad.

De los elementos principales detallados para cada una de las fases, es posible modelar los procesos de manera general, tal como lo demuestra la Ilustración N°14:

Ilustración N° 14: Proceso general determinación de medidas de protección



Fuente: Elaboración propia en base a análisis documental y entrevistas.

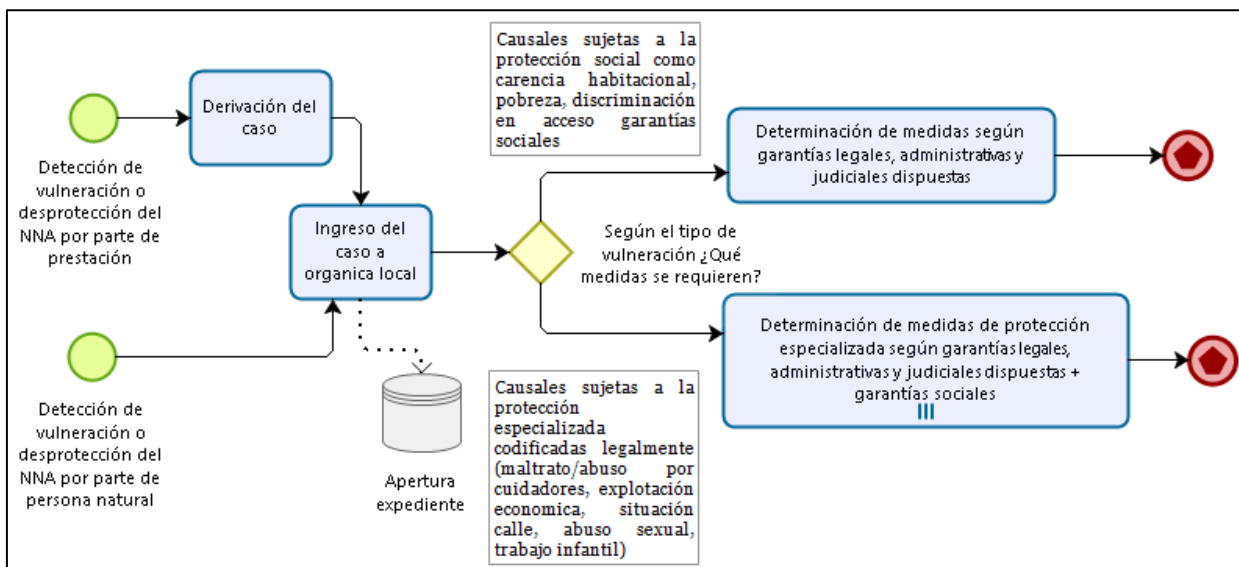
c. Arquitectura de procesos decisional para la gestión de casos de protección especial

Diversas situaciones de vulneración de derechos pueden tener respuesta en acciones o medidas basadas en garantías legales y administrativas o de bienes y servicios provistos por diferentes áreas o sectores institucionales⁹. Sin embargo, algunas situaciones pueden requerir procedimientos y prestaciones especiales, ya que pueden requerir de una respuesta especializada o involucrar a padres, tutores o los responsables del niño o niña. La definición de procedimientos técnicos y causales claras al respecto, tal como se analizó anteriormente, es un elemento gravitante para la gestión de casos y permite distinguir situaciones de índole de protección universal con las que requieren una respuesta especializada (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 100).

Tal y como se puede ver en la Ilustración N°15, esta decisión en el análisis de caso constituye un elemento trascendental dentro de los procedimientos de protección, ya que previene la adopción de medidas contrarias al interés superior del niño o la vulneración del derecho a vivir en familia. En algunos protocolos de gestión de casos como el del territorio de Biskaia en España, esta distinción queda clara, respondiendo también a la definición general de tipos de causales que tiene la Ley general del País, iniciándose procesos especiales solamente para causales propias del Servicio de Infancia de mayor gravedad y riesgo inminente, estableciendo diferentes tipos de prioridades y rangos temporales de respuesta. (Servicio Especializado Historico de Bizkaia, s/a).

⁹ Por ejemplo, en Chile si un niño o niña ha sido vulnerado de los derechos por impedirle su acceso a una escuela, y la responsabilidad de ello no es por circunstancias personales o familiares, sino de la escuela u otro, la garantía administrativa es la resolución administrativa por parte de la Superintendencia de Educación, debiéndose asesorarse su debida derivación a la institución pertinente.

Ilustración N° 15: Determinación inicial de tipo de acciones o medidas



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a experiencia internacional

El mismo caso del territorio español de Biskaia también plantea que frente a un inminente de peligro a la supervivencia de los niños y niñas, la respuesta es una intervención directa y seguramente con criterios de oportunidad más exigente que involucran medidas judiciales debido a la posible separación del niño o niña de su familia (Servicio Especializado Historico de Bizkaia, s/a). El modelo francés es similar, planteando que en los casos en donde la protección social ya no fue suficiente o por rechazo de colaboración de la familia, se inicia un proceso de notificación con el Poder Judicial (Rederio, 2000).

Ahora bien, especificando el análisis para las causales de protección especial, de la experiencia comparada es posible identificar que diversas situaciones requieren de **medidas que no requieran la separación del niño o niña de su familia de origen**, contando para ello de diversas posibilidades de derivación del propio niño o a miembros de su familia a atención médica o a trabajo de intervención social con la propia familia, entre varias opciones según la causal.

Específicamente, en el caso de **medidas de protección judicial que implican separación del niño o niña de su familia de origen**, es posible identificar que la atención de casos de manera temporal podría responder a la derivación ocasionada por una medida cautelar de emergencia o por una medida de protección que decide su ingreso, mientras se trabaja con la familia de origen.

La documentación concuerda en que la separación de los niños y niñas de su familia de origen debiera generarse en un **modelo de reunificación familiar** que evite la institucionalización en centros de cuidado residencial, proceso que debiera tener la múltiple cantidad de factores que posibilitan la reunificación familiar (Gomez & Bascuñan, 2014) La documentación es clara al señalar que este tipo de decisiones debería evitarse o simplemente no utilizarse en el caso de menores de cinco años de edad, debido

a los impactos negativos que se generan en el desarrollo infantil (Comité de Derechos del Niño, 2006).

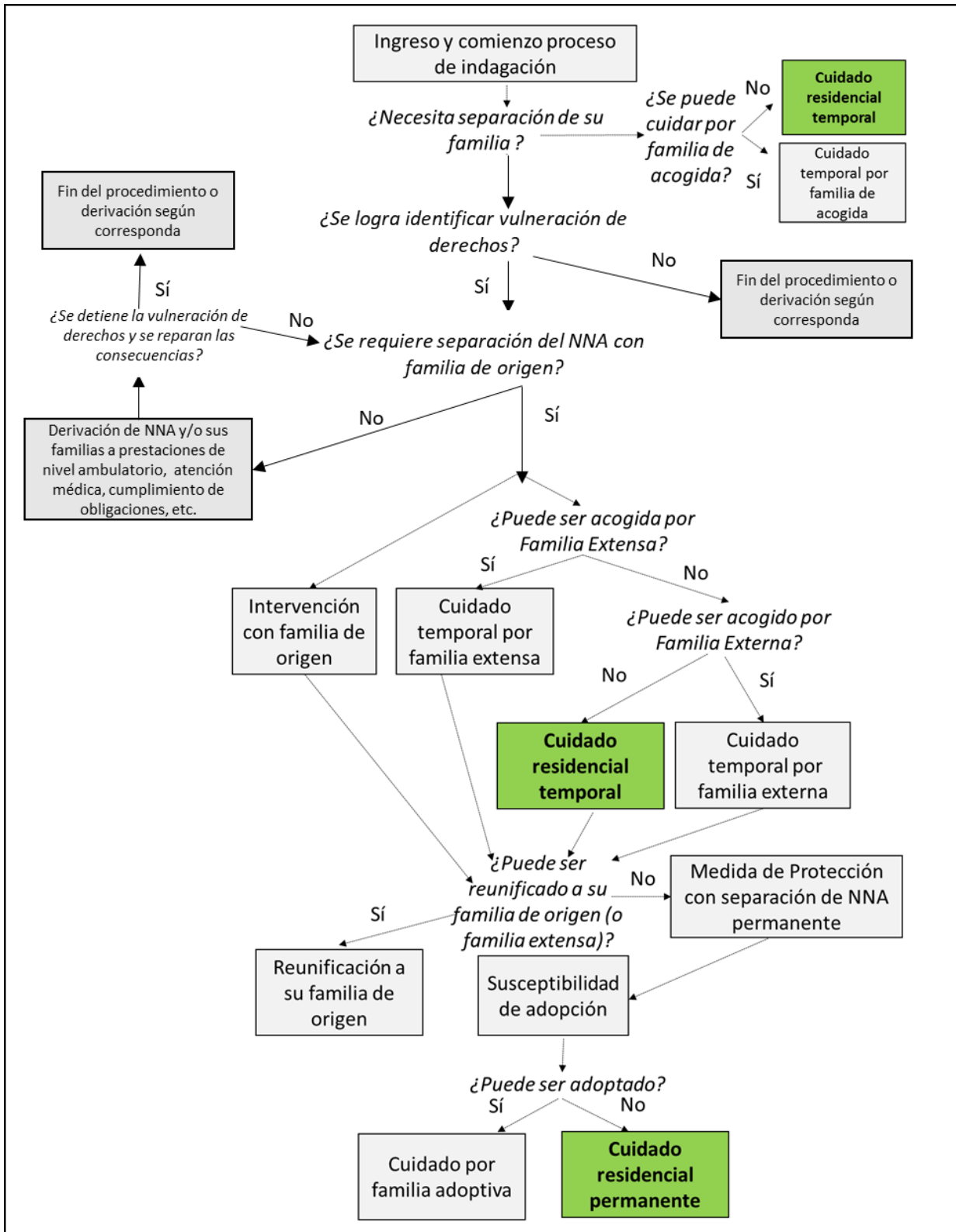
En casos que necesiten cuidado de manera urgente o temporal la documentación concuerda en generar alternativas como su derivación a familias de acogida extensa en primera instancia (UNICEF & RELAF, 2015) o externa, proponiéndose incluso una familia externa especializada al respecto (Cortés & Concha, 2013). Así mismo, algunos países como Colombia establecen la existencia de Hogares de Paso (Congreso de Colombia, 2006), compuesto por una red de familias cuidadoras, estableciendo un plazo máximo de ocho días hábiles máximo de permanencia del niño o niña para los procesos de emergencia.

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recalado la importancia del principio de temporalidad para todo tipo de separación de los niños y niñas de su familia de origen, destacando casos como el de Uruguay que ha establecido plazos máximos para la permanencia que van desde 45 días máximo para niños entre cero y dos años hasta 90 días para niños entre dos y siete años (CIDH, 2013).

Por otra parte, es posible identificar en la documentación **el trabajo con las familias de origen** es identificado como una actividad clave para el reintegro de los niños a sus familias, proceso que debería iniciarse una vez que el niño ingresa a una institución, de modo que nunca se pierda la relación con la familia, que es una de las carencias comprobadas en los Informes mencionados” (BCN, 2016, pág. 4).

De los elementos principales detallados para las diferentes situaciones, es posible modelar los procesos decisionales manera general, tal como lo demuestra el Árbol Decisional de la Ilustración N°16:

Ilustración N° 16: Árbol decisional en medidas de protección



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a análisis documental

6.2.2 Gestión del entorno

La Tabla N° 6 resume los diferentes actores involucrados a nivel local en los sistemas de protección integral de países latinoamericanos con alto nivel de descripción de su orgánica local, según la investigación de Alejandro Morlachetti (Morlachetti, 2010). Es posible identificar que la descentralización de los sistemas en este nivel tienen diversos arreglos dimensionamiento territorial, así como dos niveles funcionales. El primer nivel se encarga de la formulación de las políticas públicas y la coordinación de los actores en el nivel local, ya sea a partir de una institucionalidad central, intermedia o directamente municipal o a partir de oficinas específicas de niñez en el territorio. El segundo nivel coordina los procedimientos relacionados a la determinación específica de acciones de protección, siempre en sede de protección integral, y en algunos casos como Brasil, Ecuador o Venezuela con autonomía funcional. En otros como Colombia, están circunscritos dentro de las políticas de familia.

Tabla N° 6: Actores involucrados según rol a nivel local

| 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 ” 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, 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: (Morlachetti, 2010)

De la experiencia comparada es posible identificar entonces la necesidad de distinguir los niveles institucionales encargados de la formulación de políticas públicas a nivel territorial, de instancias locales administrativas a cargo de la determinación de medidas de protección administrativas o su derivación a Tribunales de Justicia. Aun cuando se pueda disponer, para el caso chileno, de diversos dimensionamientos a nivel intermunicipal o provincial, el municipio se constituye como un actor clave de la gobernanza local del sistema de protección integral que incluye la protección especializada. Esta territorialidad del sistema permite además coordinar a los diferentes actores que participan en la ejecución de las políticas, que muchas veces pueden interactuar en diversos programas y servicios sociales de manera conjunta, en especial aquellos que ejecutan servicios que son satisfactorios como salud o educación.

La institucionalidad local es clave en el marco de los sistemas de protección integral de derechos, ya que tienen la proximidad necesaria para implementar los diversos niveles programáticos que estos requieren. Por ejemplo, el generar seguimiento a las trayectorias de los niños y niña, y detectar necesidades específicas de acompañamiento según cada caso o levantar alertas específicas derivadas de la detección de vulneraciones de derechos.

Por su parte, la existencia de instancias administrativas descentralizadas permite consolidar la institucionalidad necesaria para la ejecución de la protección administrativa, la coordinación con los actores judiciales según sea el caso y la operacionalización de un modelo de gestión de casos que da contexto, como se analizó anteriormente, a las causales de protección especial. Específicamente en este ámbito,

podemos también identificar a diferentes actores, según las fases del método de intervención.

A nivel general, el actor principal es aquel que se constituye como **instancia administrativa local de protección de derechos**, ya sea Junta, Órgano o Consejo. De acuerdo a la experiencia comparada estas instancias pueden tener diferentes grados de descentralización y estar compuestos por miembros con diversa representatividad social y ciudadana. Si bien la disposición de estos órganos no distingue una institucionalidad específica para las causales de “protección especial” ya que es esta se encuentra en sede de protección integral, esto no obsta que existan equipos, actores y recursos específicos para este rango de causales, que pueden requerir de acciones con mayor intensidad y complejidad.

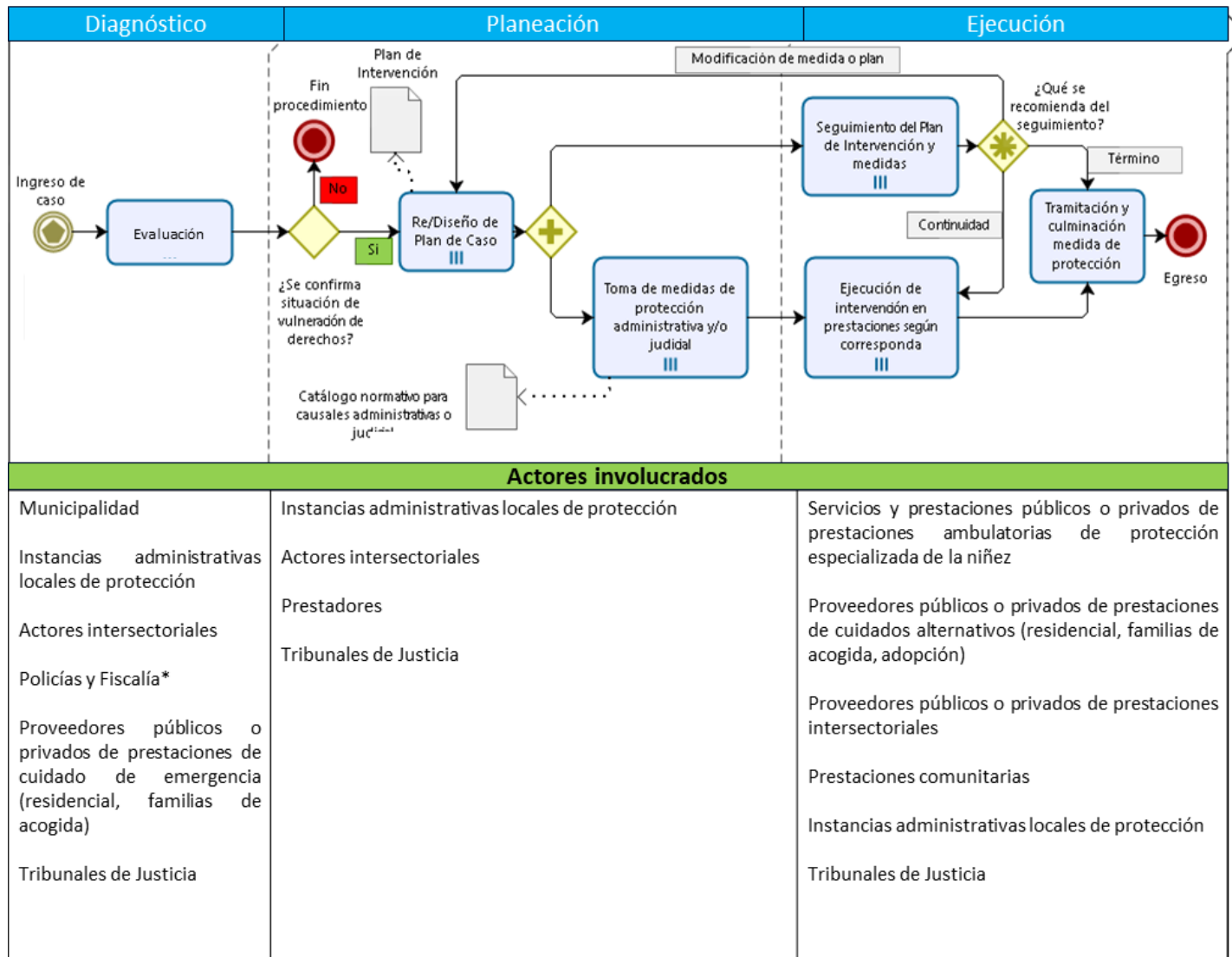
En la **fase de diagnóstico** se puede incluir en esta fase la labor de las policías en procedimientos de indagación – como en el caso colombiano -, así como la participación de la Fiscalía en el caso de casos de gravedad que impliquen sanción penal. El equipo a cargo de la gestión de casos mencionado en las entrevistas cumple un rol relevante en la coordinación del procedimiento, posiblemente necesitándose personal especial para las medidas de protección especial, dada la mayor intensidad en los procesos de indagación. Por otro lado, si se consideran acciones cautelares que impliquen la separación del niño o niña de su familia, es posible la participación de prestadores de cuidado alternativo, como centros residenciales, así como de los Tribunales de Justicia quienes podrían decretar la separación temporal del niño o niña de su familia.

En la **fase de planeación** es posible que los actores intersectoriales participen dentro de esta fase, en función de colaborar técnicamente en el análisis de caso según sea necesario y permitan anticipar la cobertura. Por último, los Tribunales de Justicia (principalmente Tribunales de Familia) cumplirían una función si en determinado caso reciben una solicitud de Medida de Protección Judicial que implique la separación de su medio familiar.

Por último, en la **fase de ejecución** aparece principalmente la labor del órgano administrativo como fiscalizador del cumplimiento de las medidas de protección. También es posible identificar a la oferta de servicios o prestaciones involucradas. Ello puede derivar desde las prestaciones a nivel ambulatorio de protección especializada, así como de cuidado alternativo como Centros residenciales o gestores de familias de acogida. Así mismo, puede participar la oferta intersectorial que gestione servicios paralelos de protección social general como educación, salud o desarrollo social. Al respecto, cabe mencionar que los servicios pueden ser provistos por organismos públicos, organismos de la sociedad civil o personas particulares; todos los cuales – además – tienen una entidad exógena que los gestiona.

La Ilustración N° 17, identifica a diferentes actores involucrados principales – además de los propios niños, niñas y sus familias - que participan en las diferentes fases del método de intervención.

Ilustración N° 17: Actores Involucrados según fases del método de intervención



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales

Ahora bien, estos actores involucrados generan diversas interacciones entre sí, tal como lo demuestra la Ilustración N°18. Es posible distinguir, primero, que el método de intervención – bajo la categorización de gobernanza de Kooiman (2004) -se desarrolla a nivel intencional. En este se desenvuelven tanto los Municipios y las instancias administrativas de protección, así como la oferta de servicios y prestaciones involucradas.

Se puede distinguir que los municipios, o eventualmente una agrupación de éstos o el nivel provincial, cumplirían una labor clave para la coordinación y la **gestión de las redes nivel local**, siendo clave la labor de planificación del tema dentro de los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) que permitan “direccionar y asignar los recursos públicos necesarios para propiciar el desarrollo de estos objetivo” (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 86). Cabe destacar que a nivel municipal se desarrolla una serie de prestaciones relacionadas a niñez y familia como es el caso del Subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo” o el Programa 24 Horas.

Esto permitiría según los entrevistados, generar un sistema con mayor proximidad e integración de la oferta con la gestión de casos.

| |
|---|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
|---|

| |
|--|
| “La administración debiese ser quien organice la oferta. Es un tema complejo por cómo funciona administrativamente el país, implica por ello una gran complejidad pero hacia allá debería avanzar. Tú debieses pensar que un territorio la autoridad territorial pudiese conocer a su población y por lo tanto coordinar las diferentes prestaciones sociales, de vivienda, salud, educación. El Servicio, se hace cargo del derecho vulnerado. Exista la necesidad de que exista un articulador, y generar sistemas de alerta que permitan llegar a resolver situaciones y no cuando ya la vulneración es endémica y mucho más difícil de revertir” |
|--|

El proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez propone ello mediante la aplicación territorial de las medidas administrativas. Plantea, en este marco que el despliegue dependerá del Ministerio de Desarrollo Social, el cual “velará por una coordinación con los Municipios y otras entidades territoriales públicas y privadas” (Mensaje N°950-363, 2015, pág. 33)

El equipo especial para la gestión de casos en materia de protección especializada sería arraigado en una gobernanza general de niñez a nivel local, clave para la coordinación de los procesos de diagnóstico y planeación de las medidas. Esta entidad realizaría la **gestión de casos y seguimiento en conjunto con las prestaciones**. Se proyecta en la documentación y las entrevistas que esto es un factor clave para generar tareas de gestión de redes y de casos con base local “haciendo un seguimiento de los casos desde su ingreso hasta su egreso del sistema, para entregar una atención integral a la protección, desarrollo e integración social del niño y su familia” (BCN, 2016, pág. 2).

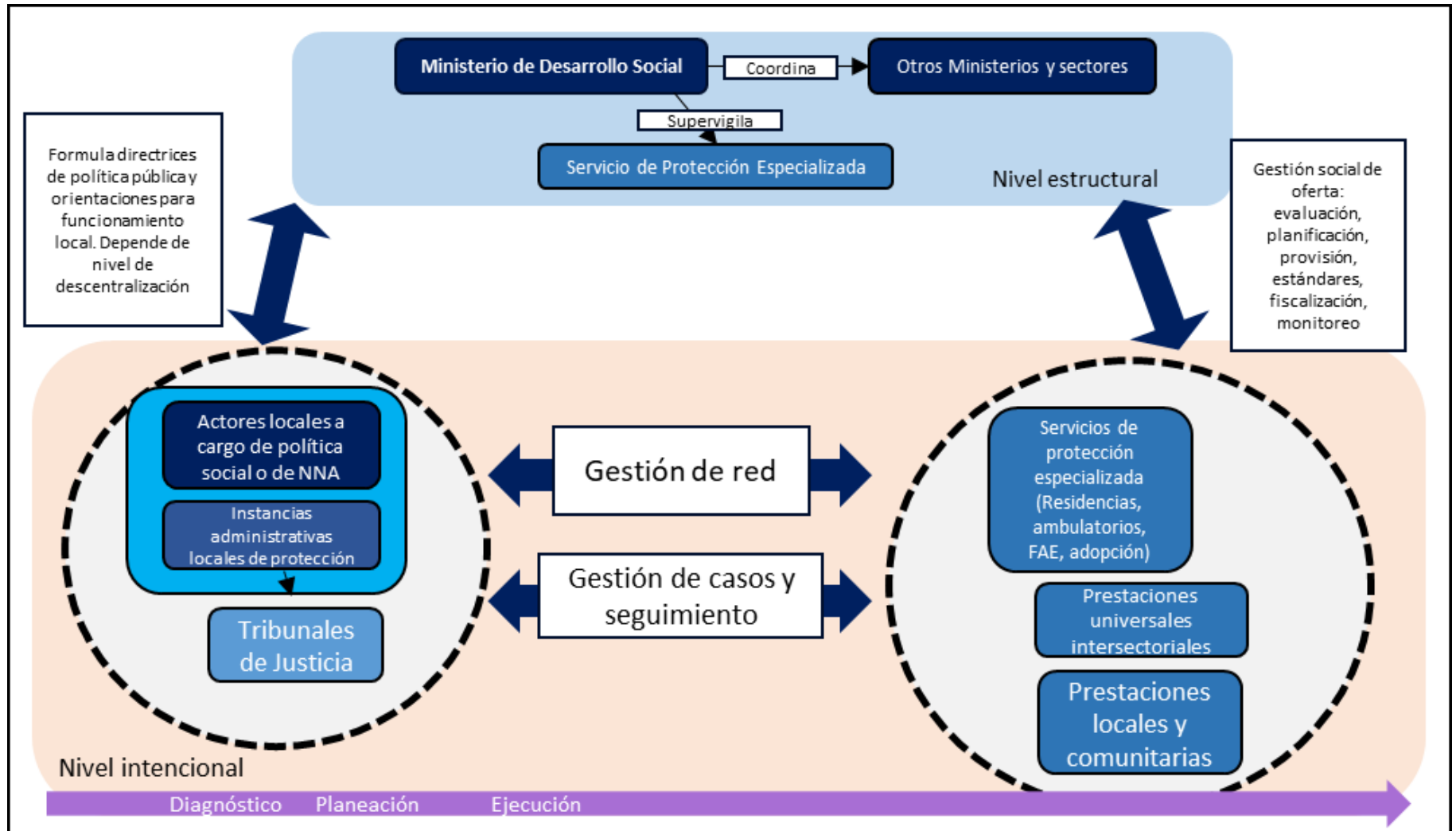
| |
|------------------------------|
| Servicio Nacional de Menores |
|------------------------------|

| |
|---|
| “Se hace necesario llegar a mirar agrupaciones de casos que ocurren en las comunas, sostenido con un sistema de información que te permita monitorear y seguir la trayectoria de los niños” |
|---|

Siguiendo a nivel intencional, el otro grupo de actores involucrados son los ejecutores directos de los servicios. Al respecto, el proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez plantea el principio de inexcusabilidad de los órganos de la administración del Estado para otorgar determinadas prestaciones, no pudiendo excusarse de conocer y pronunciarse sobre el requerimiento (Mensaje N°950-363, 2015, pág. 27). Esto responde a la interdependencia fuertemente marcada por la documentación que tiene la intersectorialidad con los servicios de protección especializada, lo que implica el diseño de estrategias que genere convenios de colaboración monitoreados y evaluados en un marco de interrelación constante (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 89).

A nivel estructural podemos encontrar diversas entidades encargadas de generar una capacidad rectora y articuladora del sistema. El proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez plantea para ello la existencia de un nivel estratégico mediante la conformación de un Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez y un nivel de articulación para articular y coordinar de las entidades involucradas (Mensaje N°950-363, 2015, pág. 32).

Ilustración N° 18: Mapa de interacciones entre actores y niveles



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales

6.2.3 Gestión organizacional

6.2.3.1 Diseño organizacional

Como se planteó anteriormente, el proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, propone un nivel estratégico, un nivel de articulación y un nivel de prestación y adopción de medidas, con un enfoque de aplicación territorial. Estos niveles se configuran para todo el sistema de protección a la niñez, siendo la protección especializada un elemento integrado dentro de ello (Mensaje N°950-363, 2015, págs. 32-33) Así, en la orgánica local se especificarían funciones e insumos específicos para la canalización de la gestión de casos, aspecto que concuerda la documentación señalando que “la integralidad de la intervención debiera tener lugar a nivel territorial (comunal), por medio de una eficaz red de servicios y acciones coherentes y coordinadas entre sí” (UNICEF, 2015, pág. 59).

Ahora bien, la documentación y las entrevistas coinciden en la necesidad de generar un servicio especializado para la provisión de los servicios de protección especializada de la niñez. Esto implicaría una diferenciación organizacional de la ejecución de medidas y sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente el cual quedaría a cargo de un servicio público bajo supervigilancia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ahora bien, los dos últimos proyectos de Ley presentados en la materia muestran diferencias a la hora de definir el rango de servicios en protección, en donde el proyecto de Ley del año 2011 incluye niveles no necesariamente especializados.

| |
|---------------------------------|
| Consejo Nacional de la Infancia |
|---------------------------------|

| |
|--|
| “Yo creo que el servicio debería abocarse a los servicios de protección de tipo especializada, dejando las políticas preventivas y universales al Ministerio o la Subsecretaría” |
|--|

Independientemente de estas diferencias, el consenso se centra en la tesis de la “separación de vías”, en donde se visualiza como un elemento central para ajustar la política pública chilena de infancia a un paradigma de protección integral de derechos” (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 146).

Un elemento destacado también por la documentación es la necesidad de que este nuevo servicio sea descentralizado, dando mayor autonomía a las regiones para ajustar la oferta y las modalidades de atención a las realidades locales, aspecto coincidente con elementos señalados para las necesidades de la oferta programática analizados más adelante (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 87).

6.2.3.2 Gestión de insumos

El análisis documental y de las entrevistas realizadas da cuenta de dos insumos fundamentales para la provisión de los servicios de protección especializada: la gestión de personas y los sistemas de información. En cuanto a la **gestión de personas**, la

documentación destaca la necesidad de contar con personal especializado debido a la complejidad del sistema, lo que implica perfeccionar los sistemas de selección, perfiles de cargo exigentes y claros, mecanismos que no castiguen la salida, mecanismos de inducción y capacitación permanentes y una política de remuneraciones pertinentes para atraer personal necesario (UNICEF, 2014, pág. 49).

En cuanto a los **sistemas informáticos** se recalca la necesidad de generar una mejor interconexión de la información de los casos entre los diferentes actores del sistema que intervienen. Por ello se propone integrar las bases de datos para generar alertas tempranas y el intercambio expedito de información para la intervención (Iruarrizaga, 2016, pág. 36).

6.2.4 Servicios y prestaciones

6.2.4.1 Modelo de gestión

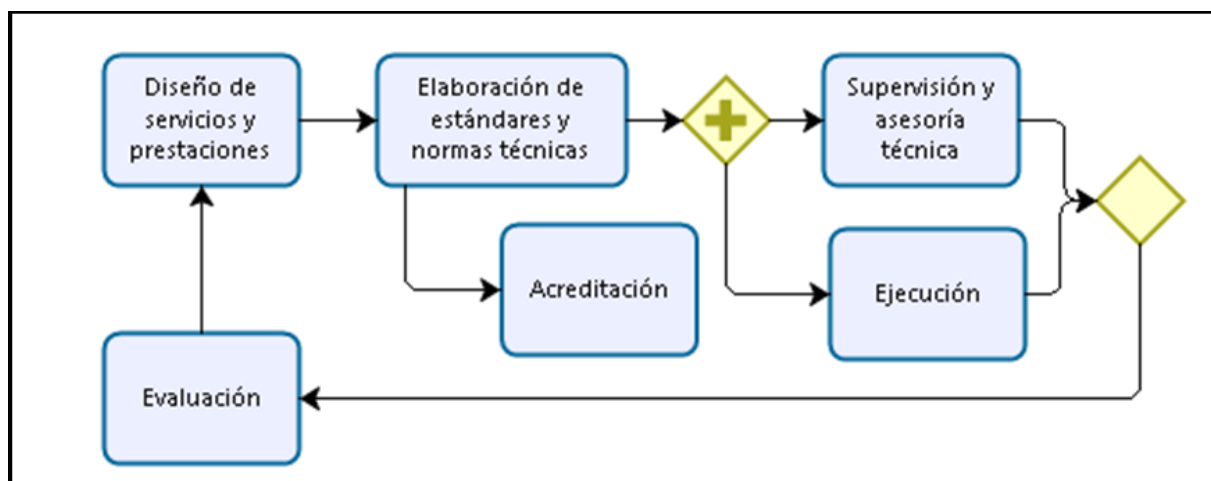
El análisis documental y de las entrevistas da cuenta de tres procesos centrales para la gestión exógena de los programas: la definición de estándares, la supervisión y la evaluación. Éstos son graficados en la Ilustración N° 19.

| |
|---|
| Ministerio de Desarrollo Social |
| “Se requiere generar pisos mínimos, quienes deben intervenir y cómo lo deben hacer. Para eso hay que definir estándares que sean tanto aplicables para las instituciones como para la intervención misma, ya sea pública o privada” |

Existe consenso en la necesidad de generar una **definición de los atributos de los servicios**. Esto se proyecta en los dos últimos proyectos de Ley que crean los servicios del área de protección, mediante la fijación de estándares de funcionamiento administrativo, técnico y financiero de la intervención e indicadores de medición de resultados y procesos, a que se encontrarán sujetos los programas asociados a su ejecución” (Mensaje N° 31-360, 2012, pág. 32).

Por su parte, el proyecto de Ley del año 2017 considera estos elementos relevantes para la acreditación de los prestadores y los programas, los cuales determinarían su “organización, gestión y el funcionamiento administrativo, financiero y técnico” (Mensaje N° 15-365, 2017, pág. 19). El proyecto considera también que estos estándares deberían responder a los resultados de los procesos de evaluación de las intervenciones.

Ilustración N° 19: Procesos claves en la gestión de servicios y prestaciones



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a análisis documental y entrevistas

La documentación enfatiza importantemente en los aspectos de **control**. Se plantea la necesidad de generar un sistema “con indicadores financieros, de desempeño y de resultados; con mecanismos de alertas e informes” (Iruarrizaga, 2016, pág. 38). Ello se contiene en las funciones de los proyectos de Ley que crean los servicios, estableciendo la supervisión técnica, administrativa y financiera del cumplimiento de estándares y normas (Mensaje N° 15-365, 2017, pág. 20).

Consejo Nacional de la Infancia

“Se requiere por las características de esta oferta, de los organismos y por la naturaleza de lo que se realiza, que el Estado sí preste asesoría técnica a los prestadores. Esto se perdió en la presentación del proyecto pero resulta indispensable”

Cabe mencionar que algunos entrevistados agregan que la función de la supervisión debe incluir un sistema de **asesoría técnica**. Los argumentos para ello, se centran en la necesidad de generar sistemas de nivelación principalmente pensando en los prestadores privados, así como de adaptabilidad a las situaciones sociales.

La documentación también recalca la necesidad de contar con sistemas de supervisión independientes de los encargados directos de la provisión de los servicios o el Poder Judicial. Se recomienda la generación de una figura “autónoma e independiente” con facultades expresas para inspeccionar periódicamente los organismos y dependencias que ejecuten las medidas ordenadas, sea en el ámbito del acogimiento residencial como el familiar” (UNICEF, 2015, pág. 48).

Por último, la documentación enfatiza en la necesidad de **evaluar el resultado de las intervenciones**. Un sistema sujeto a la evaluación continua permitiría aumentar los mecanismos de rendición de cuentas, generar una retroalimentación de la gestión renovando las definiciones de cara a nuevas situaciones sociales (UNICEF, 2014, pág. 51), invertir los recursos de manera eficiente y llevar a cabo prácticas con evidencia (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 98).

6.2.4.2 Cuidado Alternativo Residencial

a. Principios generales

Las **Directrices sobre Modalidades de Cuidado Alternativo de los niños de las Naciones Unidas** plantea una serie de principios generales en su Directriz N° 123, la cual señala que los centros de acogimiento residencial debiesen ser pequeños, organizados en torno a derechos y necesidades y en un entorno lo más semejante a condiciones de vida familiar (Naciones Unidas, 2010, pág. 20).

Tanto la documentación analizada como las entrevistas recalcan fuertemente la necesidad de avanzar hacia “Centros de Cuidado Alternativo Residencial” que **permitan normalizar la vida de los niños y niñas**. Con ello se plantea la necesidad de cerrar las residencias masivas “creando residencias grupales cercanas a donde los niños/as viven y especializando la oferta para trabajar con casos complejos y con los diferentes grupos etarios.” (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, pág. 103).

Consejo Nacional de la Infancia

“Esto del modelo CREAD de las residencias públicas del SENAME, en donde se piensa, siendo esto muy presente – culturalmente - hoy en la forma de diseñar esto, que las residencias deben ser instituciones totales, con escuelas, centros de salud y todo adentro, debe desaparecer. Debemos avanzar a residencias que normalicen la vida de los niños que ahí están, que asistan a la escuela y salud comunitaria, que participen dentro de la red, del territorio, no creando prácticamente centros masivos”

Este enfoque genera una serie de necesidades para las residencias, entre los que destacan la generación de lugares más acogedores que permitan **acercar lo más posible el acogimiento a la condición vida familiar**, de forma integrada a la comunidad.

Consejo Nacional de la Infancia

“Tu debieses tener residencias en sectores residenciales integrados. Hay buenas residencias que ni siquiera tienen un letrado que las identifique. En esta residencia que te digo, los niños funcionaban lo más parecido a condiciones de vida familiar”

Cabe destacar que tanto para la totalidad de los y las entrevistadas, existe consenso en que el **tamaño de las residencias** debe ser pequeño, en línea con las condiciones esperadas antes señaladas. El estudio del Hogar de Cristo, en una exhaustiva investigación de estándares basados en evidencia a nivel comparado, estableció un ideal de diez plazas para el país para Residencias de Protección Especializada de adolescentes de más de doce años de edad (Hogar de Cristo, 2017). Por su parte, la experiencia internacional de procesos de reconversión residencial, muestra una tendencia de consensos entre el Estado y la Sociedad Civil de 12 niños máximos por Centro (Consejo Nacional de la Infancia, 2017). Cualquiera de estos estándares darían término a las opciones masivas como lo es hoy el modelo CREAD. Este aspecto es sin duda trascendental para este enfoque de normalización “en un entorno lo más semejante al de una familia o grupo reducido” (Naciones Unidas, 2010).

Ciudad del Niño

"Para nosotros el ideal son 10 niños porque es lo más cercano a una idea de familia, del derecho a vivir en familia"

La Tabla N° 7 demuestra que solo aplicando un estándar de 15 plazas a todos los Centros Residenciales hoy existentes, los cuales, en promedio, tienen 34 plazas, significaría con la actual tasa de niños y niñas institucionalizados un aumento de 261 a 561 centros, solamente distribuyendo las coberturas de centros mayores de quince plazas en centros de este mismo tamaño.

Tabla N° 7: Variación proyectada del N° de Centros producto de reducción de plazas

| Rango | Número | Plazas | N° Futuro |
|----------------------|------------|-------------|------------|
| Muy grande (71 -200) | 21 | 2078 | 139 |
| Grande (41-70) | 24 | 1300 | 87 |
| Mediano (16-40) | 183 | 4852 | 323 |
| Pequeño (1-15) | 12 | 167 | 12 |
| TOTAL | 240 | 8397 | 561 |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a SENAME, 2016

Este aumento del número de Centros Residenciales, sin embargo, dependerá de la cobertura necesaria, aspecto del cual se espera una disminución progresiva en función de la reducción que se proyecta de casos institucionalizados, en base al fortalecimiento de la oferta preventiva y al uso de otras alternativas de cuidado alternativo como el sistema de familias de acogida, lo que hace que el número proyectado de residencias sea posiblemente cada vez menor a largo plazo.

Es posible prever que a medida de centros más pequeños el costo por niño/a aumentaría en función del mayor costo de administración proporcional. Sin embargo, esta última regla no sería generalmente aplicable debido a que los Centros Residenciales de tamaño más grande aumentan de manera importante el gasto en infraestructura y arriendo, haciendo que el costo operacional no necesariamente disminuya en función del tamaño.

Lo anterior queda demostrado en el costeo realizado por FOCUS en 2012 a residencias en donde se demuestra que, efectivamente, el costo por niño/a es mayor en residencias con menos plazas en materia de recursos humanos y gastos operacionales, pero mayor en materia de gastos en infraestructura, lo que hace que en total – incluso – el costo por niño/ sea mayor en las residencias mayor (FOCUS, 2012). Esto puesto en la perspectiva de cambio del dimensionamiento de los Centros Residenciales hacia coberturas de plazas pequeñas, podría incluso, tal y como demuestra la Tabla N°8, implicar un costo mensual de operación menor, esto sin variar los cambios en los estándares.

Tabla N° 8: Variación de costo residencias por niño según tamaño

| Residencias para mayores (RPM) | | | | | | | |
|--------------------------------|------------|-----------|---------------------------------|----------|--------------|-------------------|-------------------|
| Rango | Cobertura | | Costo mensual operacional (\$M) | | | Variación costos | |
| | N° inicial | N° futuro | RRHH, otros | Arriendo | Total | Actual | Futuro |
| Más de 40 plazas | 867 | 0 | \$ 177 | \$ 142 | \$ 319 | \$ 276,573 | \$ - |
| Menos de 40 plazas | 1847 | 2714 | \$ 198 | \$ 105 | \$ 303 | \$ 559,641 | \$ 822,342 |
| | | | | | TOTAL | \$ 836,214 | \$ 822,342 |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a SENAME, 2016 y FOCUS, 2012

b. Sobre el trabajo con la familia de origen

Otro elemento descubierto en las entrevistas con respecto al cuidado temporal guarda relación a **quién debe hacerse cargo de las acciones con la familia de origen**, mientras el niño o niña está separado de su familia de origen.

| |
|---|
| Ministerio de Desarrollo Social |
| “Por muy profesionales que sean los profesionales de las residencias siento que inevitablemente y que bueno que así sea, tu generas vínculos afectivos con los niños, y esos vínculos trastornan los vínculos de intervención. Entonces pensar que el mismo equipo atienda todo. No sé si es ambulatorio, pero yo creo que son equipos diferenciados” |

Las entrevistas concuerdan en por lo menos tener equipos diferenciados para las labores de acogimiento y el trabajo con la familia de origen, estableciendo como argumento los vínculos afectivos que se generan y la distorsión que ello produce en las intervenciones respectivas, lo que se vería aumentado por una cierta estigmatización se produce hacia las familias biológicas (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 132). Ahora bien, las entrevistas no establecen claramente una posición sobre la forma de provisión de esta diferenciación, por ejemplo si se necesita una licitación separada, prestadores diferentes o perfiles de cargo distintos dentro de la misma prestación. Algunos concuerdan en que sea la misma institución y - en el caso de que se adoptara como proyecto separado- con la misma dirección.

| |
|---|
| Ciudad del Niño |
| "No tenemos claro si es mejor que este en el mismo programa u otro servicio, pero sí que debiera ser la misma institución" (...) "las instituciones tienen sello, maneras, puede generarse diversos sellos y métodos con instituciones diferentes". |
| Ministerio de Desarrollo Social |
| "Nosotros en el Hogar de Cristo funcionábamos, bien, la misma directora para dos proyectos licitados distintos" |

c. Diferenciación de servicios y tipos de centros

Los principios antes señalados son generales, pero requieren de implementarlos dentro **de una compleja diferenciación organizacional del tipo de residencias**. Según

la documentación, las investigaciones en el área han detectado una fuerte tensión entre los criterios de organización incentivados “hacia la institución” en detrimento de los criterios en torno a “las necesidades de cada caso”. Al parecer el primer enfoque sería el predominante contraponiendo los intereses de los niños con el del personal, afectando principalmente las oportunidades de los primeros para lograr una mayor integración al medio (Ferrandis, 2009, pág. 125). El generar una propuesta de diferenciación organizacional de los tipos de residencias resulta relevante y complejo, lo cual es posible de realizar - de manera inicial - a partir de la documentación y las entrevistas, complementando en ello con la experiencia internacional. Esta metodología es posible de identificar en los distintos modelos de acogimiento residencial en España, que distingue los servicios de intervención de los tipos de residencias.

| |
|------------------------------|
| Servicio Nacional de Menores |
|------------------------------|

| |
|--|
| "La oferta se va definiendo en función del ejecutor, no se mira al sujeto de atención" |
|--|

En este sentido, la diferenciación primero debe **responder a las necesidades del caso** y desde esta base generar una diferenciación organizacional que se adapte a los requerimientos técnicos del caso. En este sentido, lo primero, es identificar qué tipos de servicios de cuidado alternativo residencial se necesitan según el modelo y método de intervención antes proyectado, que permitan proyectar necesidades funcionales de éste, para luego identificar criterios de diferenciación organizacional según las particularidades individuales de cada caso.

Como primera área de diferenciación más general, los entrevistados concuerdan en diferenciar según rangos de edad más amplios. Sin embargo, una de las entrevistas plantea el punto de que la diferenciación por edad requiere de un extremo cuidado al asociar esta como factor de complejidad a la hora de diferenciación técnica, siendo la complejidad un factor mucho más dinámico no siempre influido por la edad. En este sentido, lo que estaría detrás de esta diferenciación no son los rangos de edad como variable aislada, sino las diferentes necesidades de intervención que se producen según la trayectoria de vida de los niños, niñas y adolescentes y su situación de intervención en particular lo que obliga a separar las especializaciones de los centros, sobre todo para los casos de tipo temporal de aquellos más permanentes, aun cuando no sea excluyente la reunificación familiar en edades más amplias, probabilidad que según la evidencia internacional de prestaciones de reunificación familiar disminuye a medida que aumenta la edad (Gomez & Bascuñan, 2014).

| |
|------------------------------|
| La Protectora de la Infancia |
|------------------------------|

| |
|---|
| "Los programas tienen que ser de 0 a 6, de 6 a 12, de 12 a 18, no hay en ninguna parte así" |
|---|

| |
|------------------------------|
| Servicio Nacional de Menores |
|------------------------------|

| |
|---|
| "Estamos proyectando generar una división por edades y con 2 poblaciones específicas" |
|---|

Por su parte, la diferenciación de los Centros de Cuidado Alternativo Residencial que reciben casos para cuidado permanente debiese tener la menor diferenciación de rangos etarios posibles. En estos últimos debiese evitarse una diferenciación de los tipos de

centros según los rangos de edad, con la finalidad de – además de especializar su intervención – se generen condiciones favorables para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Esto muchas veces dificulta el seguimiento de su trayectoria por cuestiones de administración, no tomando en cuenta los vínculos emocionales que se van generando (UNICEF, 2013). La documentación demuestra dos énfasis: primera infancia y adolescencia, todas las cuales tienen diferentes tipos de servicios y diferenciaciones según los perfiles de caso.

Al respecto, el reciente estudio del Hogar de Cristo, recomienda hacer todos los esfuerzos para no tener residencias para menores de seis años, haciéndose fundamentales las acciones preventivas y el fortalecimiento de otras alternativas de cuidado alternativo (Hogar de Cristo, 2017, pág. 148). Este estudio recomienda más bien estándares para Residencias de mayores de doce años, diferenciadas por los perfiles de los casos.

Ahora bien, mientras siga siendo necesaria la disponibilidad de Centros Residenciales dada la carencia de alternativas programáticas, la experiencia comparada nos demuestra la existencia de **servicios residenciales especializados en primera infancia**. Esta tiene la necesidad de una mayor especialización en el cuidado de esta etapa de la vida, además de una especialización en casos de tipo temporal, dado el énfasis que se proyecta para no prolongar su institucionalización. Por su parte, la diferenciación de los Centros de Cuidado Alternativo Residencial que reciben casos para cuidado permanente debiese tener la menor diferenciación de rangos etarios posibles. En estos últimos debiese evitarse una diferenciación de los tipos de centros según los rangos de edad, con la finalidad de – además de especializar su intervención – se generen condiciones favorables para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Esto muchas veces dificulta el seguimiento de su trayectoria por cuestiones de administración, no tomando en cuenta los vínculos emocionales que se van generando (UNICEF, 2013).

En materia de diferenciación de los tipos de intervención, las entrevistas concuerdan en la necesidad de reducir la alta diferenciación técnica de tipos de casos que hoy existe y generar una mayor capacidad para hacerse cargo de diferentes situaciones y características. Esto genera la necesidad de avanzar hacia una mayor inclusividad del sistema y con mayor capacidad para integrar a niños y niñas con diferentes situaciones.

| |
|--|
| Corporación Opción |
| “Idealmente más integradas, que no se discriminara a los niños con discapacidad leve o moderada” |
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| “En todo el sistema residencial hay que redefinir todo este popurrí. Hay que pensar diferenciaciones, pero 10 residencias diferentes no se justifican. Hay que tener capacidad para hacerse cargo de diferentes situaciones y características. En acogimiento familiar, son intervenciones diferenciadas” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012) |

En este marco, la **experiencia de los diferentes modelos del caso español** demuestra consenso en diferenciar la atención necesaria para casos generales, primera infancia, discapacidad grave, problemas de conducta graves y acompañamiento y

preparación para el egreso (Servicio Especializado Histórico de Bizkaia, S/A; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales S/A; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012). La diferenciación de estos tipos de intervención requiere de estudiar la realidad local en profundidad, estableciendo también un debate ético, considerando también qué realizar con respecto a los casos de alta complejidad conductual, inimputables y con alguna medida o sanción ambulatoria del sistema de responsabilidad penal adolescente.

Tabla N° 9: Diferenciación comparada de tipos de Centros y servicios asociados

| Caso | | Descripción |
|--|--|--|
| Alemania (Seidenstücker & Mutke, 2000) | | Establece una variedad de alojamiento fuera de la familia de origen, además de familias de acogida. Por un lado, plantea centros de grupos estándar de centros de acogida de 8 a 10 niños, casas subvencionadas para niños y grupos de viviendas. Así mismo hay intervenciones particulares con inclusive vivienda individual atendida. |
| Colombia (Código de Infancia y Adolescencia, 2006) y http://www.icbf.gov.co | | El Código de Infancia y Adolescencia establece la posibilidad de hogares sustitutos, como medida de protección provisional de máximo seis meses. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar establece tres tipos principales: hogares sustitutos por vulneración, por discapacidad o enfermedad de cuidado especial y tutor para niños y niñas desvinculados de grupos armados. |
| Francia (Rederio, 2000) | | El Servicio de Ayuda Social a la Infancia de Francia proporciona diferentes tipos de acogida, entre ellos Hogares para niños para su acogimiento temporal o continuo. Debe haber al menos uno por cada Departamento. También existen Internados. |
| España | Modelo de Bizkaia (Servicio Especializado Histórico de Bizkaia, s/a) | Establece que existen intervenciones generales, de urgencia, primera infancia, respiro, discapacidad grave, emancipación y extranjeros. Para estas existen Centros Generales, mixtos y especializados. |
| | Manual de buenas prácticas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, S/A) | Establece que existen intervenciones generales, de urgencia, primera infancia, preparación vida independiente y de atención día. Para estas existen Hogares (hasta 139 plazas), mini residencias (13 a 25) y Residencias (26 o más) |
| | Cantabria (Gobierno de Cantabria, 2009) | Establece que existen intervenciones para protección, autonomía, conductuales y para discapacidad grave. Para estas existen hogares de primera acogida y emergencia, para pequeños de tres años y de convivencia familiar. |
| | Provincia Gispuzkoa. (Diputación de Gispuzkoa, 2012) | Establece que existen intervenciones para protección básica, urgencia, primera infancia, emancipación, especializados, conductuales y para discapacidad grave. Para estos existen pisos de acogida, residencias y residencias de emancipación. |
| Uruguay (Código de la niñez y la adolescencia, 2010) | | El Código Uruguayo establece que los niños y niñas de hasta dos años de edad no pueden permanecer más de 45 días y hasta 90 días hasta los siete años de edad. El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) administra "Centros de Acogimiento y Fortalecimiento Familiar" (CAFF) para un número reducido de niños. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a documentación

El estudio del Hogar de Cristo propone una diferenciación de siete tipos. Estas son: Residencias básicas con posibilidades de reunificación familiar, de respiro para alojamiento temporal de jóvenes, de urgencia, terapéuticas especializadas, para casos con discapacidad grave, para casos con trastornos de salud mental que requieren mayor monitoreo y para la preparación para su egreso (Hogar de Cristo, 2017, pág. 150)

Uno de los factores en que hay total consenso de las entrevistas es la diferenciación especial de **niños, niñas y adolescentes con discapacidad grave**, lo cual no solamente sería mencionado como un criterio de diferenciación de intervención por la mayor intensidad y especialización que esta requiere, sino también por argumentos organizacionales, por la alta carga de trabajo que implica.

Servicio Nacional de Menores

“Me encantaría que estuvieran incluidos los niños con discapacidad grave, pero la evidencia plantea que o te despreocupas por uno u otro y es paralelo todo el tema de las madres adolescentes. Hoy están separados solo por un prejuicio, no debieran existir residencias especializadas para madres adolescentes. Lo que debiera ocurrir es que estuvieran en residencias para niños y niñas mayores de 14 años. Ahí hay una cuestión que analizar”

Otro tipo de diferenciación técnica son aquellos casos que requieren **acompañamiento y preparación para la vida independiente**. Este tipo de casos debería reducirse en la medida que las acciones preventivas, de trabajo ambulatorio con la familia, de reunificación familiar y el mejoramiento del sistema de adopción así lo permitan. Las entrevistas remarcan la necesidad de que los centros residenciales realicen un acompañamiento constante a los niños, niñas y adolescentes, en miras de significar el proceso de vida que significa vivir en residencias y dar acompañamiento a la vida independiente, así como preparar la vida independiente.

Ministerio de Desarrollo Social

“Si la creamos para suplir una familia entonces ese programa no solamente requiere techo y abrigo, requiere atenciones propias para ese niño, que tiene que ver con resignificar la vida de ese niño porque me toco ese tipo de vida”

Teniendo claro que pueden existir dos grandes tipos genéricos de intervención (casos temporales y permanentes) y un grupo acotado de criterios de diferenciación técnica según las particularidades de cada caso, ahora cabe analizar cómo organizar los centros residenciales para abarcar este tipo de intervenciones.

La pregunta central es **¿en qué medida un mismo centro, con insumos determinados, puede recibir y adaptarse a diferentes casos de temporalidades e implicancias de intervención?**

Esto hace necesario analizar la capacidad de que los insumos integren la capacidad para atender diferentes tipos de casos. Este análisis requiere analizar diversos factores como las necesidades de cobertura, la especialización y la pertinencia técnica de agrupar casos

de diferente índole en un mismo Centro de Cuidado Alternativo Residencial. Al respecto, la experiencia del modelo español que distingue precisamente los servicios técnicos – de acuerdo a la necesidad de cada caso – de las formas en que los Centros pueden organizarse para recibir distintos perfiles de caso. Específicamente el modelo de Intervención de Bizkaia (Servicio Especializado Histórico de Bizkaia, s/a) establece un modelo de Centros de Residencia Generales para hacerse cargo de los casos que requieren una intervención general, estableciendo alternativas mixtas (generales y especializadas) y totalmente especializadas.

Este enfoque parece pertinente para los énfasis señalados en las entrevistas y documentos analizados. Al respecto, es posible distinguir una clasificación general de residencias según el ciclo de desarrollo, por lo menos en dos modalidades generales: primera infancia, infancia y adolescencia. En la primera modalidad, como se mencionó anteriormente, se recibirían casos de tipo temporal, por su parte, en centros que reciban casos de mayor edad, es probable el ingreso de casos temporales y permanentes.

Según esta clasificación, varían los tipos de servicios requeridos. Un centro residencial de primera infancia, los servicios se acotan al cuidado temporal, siempre con los estándares requeridos en insumos, procesos y productos; que exige este rango de edad. Por su parte, un centro para edades mayores, no solamente se requiere el cuidado, sino también el acompañamiento y la preparación para el egreso en los casos de adolescentes.

Ahora bien, cada una de estas diferenciaciones generales puede variar según las particularidades de cada caso. Al respecto, en línea con la experiencia comparada, es posible generar centros para atender casos de intervención general hasta centros totalmente especializados para algún tipo de intervención en específico como niños, niñas y adolescentes con discapacidad grave. Por su parte, como el modelo español, quizás la modalidad general pueda recibir casos especializados, lo que requiere de analizar la factibilidad y límite técnico (porcentaje de casos atendibles bajo el mismo insumo) de esta alternativa.

Los elementos mencionados anteriormente, son sintetizados a modo de síntesis en la Tabla N°9:

Tabla N° 10: Formas de diferenciación de Centros Residenciales

| Por edad | Primera Infancia | | Infancia, Adolescencia | |
|-------------------------|---|---|---|--|
| Por tipo de permanencia | Temporales | | Temporales | Permanentes |
| | Casos de urgencia y casos de acogimiento temporal (mientras se trabaja con familia de origen) | | | Casos en donde disminuye probabilidad de reunificación. |
| Tipo de servicios | Cuidado temporal especializado, necesidades urgentes, evaluaciones | | Cuidado temporal con condiciones de vida familiar | Cuidado temporal con condiciones de vida familiar. Acompañamiento grupal e individualizado. Preparación egreso |
| Por tipos de casos | Generales | 100% Casos generales | Generales | 100% Casos generales |
| | Mixto | Casos generales + % de casos especializados | Mixto | Casos generales + % de casos especializados |
| | Especializados | 100% Casos especializados | Especializados | 100% Casos especializados |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a documentación, experiencia internacional y entrevistas

d. Atributos exigibles

El análisis documental da cuenta de la necesidad de contar con **personal adecuado** que responda a los requerimientos técnicos de la intervención. Por ello se plantea, en la misma línea que los insumos de la gestión programática señalada anteriormente, que se hace necesario la generación de procesos de gestión del personal como la selección, formación, supervisión de los cuidadores; condiciones para el reclutamiento y retención del personal talentoso y generar procesos de apoyo técnico” (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 143). Este criterio debiera ir variando si las residencias reciben solo casos generales, atienden casos especializados o ambos, así por los distintos tipos de perfiles. En esto, la ratio de cuidadores por niño sería un factor relevante, cada vez más exigente con casos de menor edad o complejidad.

Otro insumo mencionado es la **infraestructura**. Aquí el énfasis se desarrolla en torno a cómo ésta puede generar las condiciones necesarias para lograr un acogimiento de tipo familiar, para tamaños pequeños de residencias, planteando la necesidad de que la habitabilidad sea pequeña e integrada a la comunidad, además de todos los factores de habitabilidad comunes relacionadas a la higiene, seguridad y espacios.

| |
|---------------------------------|
| Ministerio de Desarrollo Social |
|---------------------------------|

| |
|---|
| "Hay que buscar residencias que sean integradas de manera natural. La infraestructura debe integrar, no segregar" |
|---|

Un elemento importante dentro de los servicios (además de alimentación y servicios básicos) que aparece en las entrevistas es la **movilización**, la cual juega un rol relevante especialmente en las residencias de tipo permanente en cuanto al traslado de los niños y niñas a la escuela o a un centro de salud, tarea especialmente compleja en Centros ubicado en zonas complejas.

| |
|---------------------------------|
| Ministerio de Desarrollo Social |
|---------------------------------|

| |
|---|
| "Tienes residencias que plantean que no tienen forma de llevar a los niños a la escuela, que prefieren o no tienen como llevarlo" |
|---|

Para poder concretizar los servicios o productos las residencias cumplen un **proceso de intervención** el que debiera definirse en torno a un plan de intervención que es derivado de los objetivos del Plan de Caso de la medida de protección, generando una atención personalizada y con planes de egreso para cada menor (Iruarrizaga, 2016, pág. 45). A esto, también se agrega la realización de actividades de gestión de red de la residencia con el organismo administrativo:

| |
|---------------------------------|
| Ministerio de Desarrollo Social |
|---------------------------------|

| |
|---|
| "La residencia requiere de personal que interactúe con la red. Se requiere de un director que efectivamente tenga capacidad para coordinarse a los organismos de coordinación administrativa" |
|---|

De acuerdo al análisis realizado, es posible categorizar las diferentes acciones según una **cadena de valor programática**, tal como se detalla en la Tabla N°11.

Tabla N° 11: Cadena de valor programática en el Cuidado Alternativo Residencial

| Tipo | Insumos | Procesos | Productos | Output | Outcome |
|-------------------------------------|---|--|--|---|---|
| Temporales, Primera infancia | Personal adecuado para dirección, intervención y administración Personal diferenciado para situaciones específicas Personal diferenciado para reunificación familiar Infraestructura y mobiliario Alimentación, Servicios Básicos | Elaboración Plan de Intervención Seguimiento del Plan de Intervención Gestión de casos Gestión de redes | Acogimiento en condiciones de vida familiar Acciones de reunificación familiar. Acciones de vinculación con la red | Contribuir al proceso de reintegración familiar en un marco de protección y acogimiento. | Poner fin a la vulneración de derechos del niño o niña restituyendo los derechos de éste, de una manera compatible con el derecho a la vida familiar. |
| | Permanentes, Acompañamiento vida | Personal para dirección, intervención y administración Personal diferenciado para situaciones específicas Infraestructura integrada en comunidad y mobiliario Alimentación, Servicios Básicos, Movilización | Preparación para el egreso. | Acogimiento en condiciones de vida familiar Acompañamiento y preparación para la vida independiente. Acciones de vinculación con la red | |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a análisis documental y entrevistas

6.2.1.3 Prestaciones de tipo ambulatorio

En cuanto a los programas de intervención ambulatoria, cabe especificar que estos se desarrollan en un contexto de permanencia del niño o niña en su familia de origen como un servicio de tipo preventivo – dentro de la protección especializada – que interviene oportunamente para detener y restituir los derechos del niño o niña.

Tanto el análisis documental como las entrevistas realizadas concuerdan en que las características del territorio nacional condicionan importantemente el desempeño de las intervenciones debido a las problemáticas que genera en términos de cobertura y calidad. Es por ello que la **flexibilidad** se recalca como un atributo clave para futuros sistemas para adecuar la provisión de los servicios y prestaciones a las “condiciones de contexto donde se inserta” (UNICEF, 2014, pág. 38).

| |
|---|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
|---|

| |
|---|
| “Tú requieres un sistema que sea flexible, elástico, que permita adecuarse a las diferentes realidades. Hay licitaciones que se caen por que hay zonas que de verdad es muy compleja la cobertura, por lo tanto un modelo tan rígido como el de la Ley 20.032 no permite esta flexibilidad” |
|---|

Las entrevistas plantean la necesidad de explorar diferentes formas de provisión de las intervenciones que permitan generar esta flexibilidad.

| |
|---|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
|---|

| |
|--|
| "Sería mucho más eficiente, generar servicios genéricos en una parte y especializados a más pequeña escala MC algunos tipos específicos, pero otros más generales, algunos que sean más complejos, quizás la intervención con abuso sexual, habría que estudiarlo” |
|--|

| |
|--------------------|
| Corporación Opción |
|--------------------|

| |
|--|
| “En las grandes ciudades uno puede tener programas especializados que atiendan solo maltrato, pero en otros lugares no. Yo creo que hay que asegurarles acceso a la oferta, porque quedan excluidos. Hoy día re vinculas la forma de controlar uso del recurso.” |
|--|

En la cita anterior es posible distinguir que se proponen servicios que puedan abarcar diferentes situaciones y otros más especializados. La especialización podría generarse en zonas que la demanda de casos lo permita o si por evaluación técnica – por su especificidad – requiera de una diferenciación, tal como es el caso de abuso sexual mencionada por la entrevistada.

| |
|-----------------|
| Ciudad del Niño |
|-----------------|

| |
|--|
| “Nosotros somos de la idea que tener todos las líneas en territorios determinados no tienen ningún sentido. Son territorios muy alejados, o territorios de costos muy altos, donde no llegan profesionales, que la gente no se va a trabajar a los territorios más alejados. Entonces sí puede haber un programa central que pueda ofrecer una gama de especialidades que se requieran en el territorio” |
|--|

En el caso de las provisiones más genéricas estas responden a considerar programas multimodales que “consideren las particularidades del territorio en las que se encuentra el niño o niña o sus familias, que traten temas transversales a todo plan de intervención como competencias parentales, relaciones vinculares, maltrato complejo y reinserción en la comunidad.” (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 101)

Esta **provisión “multimodal”** respondería también a aprovechar de mejor manera los recursos humanos, aspecto considerado posible ya que las entrevistas concuerdan en señalar que lo que puede variar es la metodología de intervención frente a diferentes situaciones de vulneración de derechos, pero el tipo de insumo sería el mismo.

| |
|--------------------|
| Corporación Opción |
|--------------------|

| |
|--|
| “Hay que tener programas multiplicidad de materias. Hoy suben a territorios lejanos tres interventores en camionetas distintas debido a la diferenciación inadecuada de tipos de prestaciones y no pueden rendir juntos para irse juntos. Podría subir un solo profesional para realizar varios procedimientos aprovechando así de manera más eficiente los insumos, lo que importa es la metodología” |
|--|

Un tercer tipo de provisión considerado tanto en los proyectos de ley como en entrevistas serían **prestadores individuales certificados** de manera especial, lo cual permitirá cubrir zonas de cobertura compleja o demandas también muy específicas.

| |
|---------------------------------|
| Ministerio de Desarrollo Social |
|---------------------------------|

| |
|--|
| “En lugares con precariedad de la oferta, podría usarse la contratación de una persona. Tener un sistema de certificación especial Personas con materia específica, ítem de gasto específico especial para contratación de esto” |
|--|

En materia de **insumos y productos**, el elemento territorial es también remarcado en las dificultades que genera para la **movilización de los equipos y el número de intervenciones posibles** con los niños, niñas y sus familias.

| |
|--------------------|
| Corporación Opción |
|--------------------|

| |
|--|
| “Este país tiene una dispersión y desigualdad territorial brutal. Ahí se requiere oferta adecuada y pertinente a los territorios. De Iquique a Colchane hay niños atendidos, se demoran cuatro horas en llegar. En Aysén para llegar a la Caleta Raúl Marín es más de un día. Por lo tanto, cuando hay que hacer la visita domiciliaria o la atención terapéutica no le puedes pedir que la familia viaje más de un día para una intervención de una hora. Entonces mejor trasladarse. Y te demoras más de un día con un costo de un millón de pesos, porque tienes que tomar avioneta, lancha, caballo. Por qué el país es así. Y esta todo diseñado como si fuera todo en las grandes ciudades. Entonces cuando dicen 9 contactos mensuales, ningún problema en la Metropolitana, Valparaíso, Concepción; pero en Puerto Natales es difícil, en las islas de Aysén también es muy difícil, en el norte.” |
|--|

Lo anterior demuestra la necesidad de generar sistemas de movilización congruentes para los prestadores, aspecto que puede ser más eficiente en un marco diferente de

organización de los proyectos. Así mismo, esta cita demuestra que las intervenciones realizadas no pueden ser fijo como es actualmente y debe adaptarse a las realidades y necesidades del caso y el territorio, aspecto que debería ser considerado en el Plan de Intervención.

Los tres tipos de provisión no presentan diferencias en cuanto a los resultados de propósito a los cuales se comprometen. Este es generar las **condiciones en la familia de origen y en los propios niños y niñas para evitar la reiteración de vulneraciones de derechos**. Sin embargo, este resultado presenta una posible interdependencia con el acceso de las familias a satisfactores provistos por diferentes entidades intersectoriales.

De acuerdo al análisis realizado, es posible categorizar las diferentes modalidades y acciones según una **cadena de valor programática**, tal como se detalla en la Tabla N°12.

Tabla N° 12: Cadena de valor intervenciones ambulatorias

| Tipo | Insumos | Procesos | Productos | Output | Outcome |
|---------------------|---|--|--|--|---|
| Multimodal | <p>Personal directivo, técnico y administrativo especializado en diferentes tipos de intervención y situaciones.</p> <p>Movilización, infraestructura, mobiliario y servicios básicos</p> | <p>Plan de intervención según tipo de situación específico</p> <p>Gestión de redes y casos, Seguimiento plan</p> <p>Preparación egreso</p> | <p>Acciones de intervención psicosocial con familia de origen y niños y niñas según Plan de Intervención</p> | <p>Generar condiciones en la familia de origen y en los niñas y niñas para evitar la reiteración de vulneraciones de derechos.</p> | <p>Detener la situación de vulneración de derechos del niño o niña y reparar los efectos de éste, restituyendo los derechos</p> |
| Específicos | <p>Personal directivo, técnico y administrativo especializado en tipos de intervención específicos.</p> <p>Movilización, infraestructura, mobiliario y servicios básicos</p> | <p>Plan de intervención</p> <p>Gestión de redes y casos, Seguimiento plan</p> <p>Preparación egreso</p> | | | |
| Individuales | <p>Persona acreditada o certificada en servicios de intervención.</p> <p>Movilización</p> | <p>Plan de intervención según tipo de situación específica</p> <p>Gestión de redes y casos, Seguimiento plan</p> <p>Preparación egreso</p> | | | |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a documentación y entrevistas

VII. PROBLEMAS ACTUALES DEL MODELO DE PROVISIÓN

7.1 Componentes estructurales

Según la documentación analizada el modelo de provisión con participación privada que actualmente rige para la protección especializada es reflejo de una institucionalidad centrada en “la transferencia de recursos y la fiscalización sobre los proyectos, delegando en los OCAs, no sólo la ejecución programática, sino también la superación de dificultades de los proyectos” (Andrade M. , 2016, pág. 48).

| |
|--|
| Consejo Nacional de la Infancia |
| “Yo creo que en la construcción de quienes han participado en la política pública en esa área tiene que ver con que el Estado ha estado muy ausente, se ha visto como caridad, como niños pobres huérfanos, con malas madres, entonces había que quitarles a estos niños y cuidarlo” |

La documentación reconoce este modelo como el **principio de subsidiaridad** del Estado en donde éste delega la responsabilidad de los servicios a los actores privados. Esto vendría a reconocer una forma de provisión histórica basada en la asistencialidad, lo que se reflexionaría en el marco normativo actualmente vigente al respecto que plantea la transferencia de recursos como un auxilio económico al patrimonio propio de la entidad privada¹⁰

| |
|--|
| Consejo Nacional de la Infancia |
| "Cuando tú hablas de auxilio económico, es ayudar a alguien, donde está la responsabilidad del Estado, hoy el principio es la subsidiaridad. El sistema está concebido así, como subsidio y competencia!" |
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| “Si te fijas, en la ley, creo que en el reglamento, se establece que los fondos pasan al patrimonio directo de la institución y ahí se pierde en que se gasta. Lo que te quiero decir es que finalmente lo que se hace, la intervención, es como propiedad de la entidad no de lo estatal” |

La documentación señala que este modelo genera una “superposición entre una lógica de proyectos que opera con un diseño técnico, compromete resultados y considera ciertas exigencias en personal para dichos resultados, con una lógica de subvención que paga por niño o niña atendido, independiente de cualquier otra variable” (Carrasco et. Al 2008, citado en Andrade et. Al, 2014, p. 40). Para Andrade et. Al (2009) esta situación se debe al rol que se le otorga a la sociedad civil dentro del sistema desde una función “más bien delegada, marginal o subordinada, centrada en el rol de beneficencia, asistencia o subcontratación” (p. 45). En este sentido, la Ley N° 20.032 sólo vendría a formalizar un

¹⁰ El Reglamento de la Ley N° 20.032 establece en su Artículo N° 23 que el SENAME transferirá a los colaboradores una subvención, entendida como el auxilio económico que sale del patrimonio fiscal al del ente receptor, sin cargo de la institución.

modelo de provisión histórico basado en la actuación de privados con la colaboración estatal, lo que vendría además a delegar la responsabilidad final de la provisión en las instituciones privadas (Cortés & Concha, 2013, pág. 24).

Lo anterior sería contrario a los principios de la CDN “en tanto que el ejercicio de un rol de subsidiariedad del Estado en la acción de protección especial finalmente realizada por privados deja en evidencia vacíos relevantes sobre el rol del Estado en la materia” (OPCIÓN, 2014, pág. 69).

7.2 Componentes transversales

Uno de los aspectos transversales más mencionados por las entrevistas es la **debilidad en la definición de los atributos de los servicios**.

| |
|---|
| Consejo Nacional de la Infancia |
| "Tienes bases técnicas que exigen varias cosas y no se costea y finalmente estas entregando una parte y la otra parte deben apalancarse. Debería establecerse estándares, costear estándares, y valorizar las prestaciones" |

Para los entrevistados esto se podría deber a que las carencias que genera el sistema de financiamiento actual imposibilitan a la administración a requerir de especificaciones detalladas que redundarían en mayor exigencia:

| |
|--|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| “La definición de organismo colaborador y como se ha interpretado la ley de subvenciones implica una relación que no dota al servicio de la autoridad técnica para exigir que los colaboradores hagan de una u otra forma, desde ahí, las definiciones son muy generales, y eso implica que no exista un modelo de intervención programático general a nivel nacional, cada proyecto tiene uno distinto” |

El diseño de los atributos requeridos para los servicios tendría también una **tensión en el nivel de definición y detalle que las definiciones técnicas** pueden tener. Ello se produciría por el incentivo que tendrían los prestadores privados a generar sus propias visiones de la propuesta de valor así como por la excesiva centralización en la definición de los atributos de los servicios.

| |
|--|
| Ministerio de Desarrollo Social |
| "La posibilidad de que el privado agregue su propuesta de valor, a la nuestra, para incentivar sin eliminar el modelo. Si eliminas esa posibilidad es probable que puedas desincentivar la participación de estas instituciones" |
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| “Las definiciones técnicas son sumamente centralizadas, no se recogen muchas experiencias ni información regional, yo recuerdo una vez que en la región de Antofagasta, en un PPF ellos planteaban que habían probado un modelo de intervención que era distinto a lo del SENAME y que había dado buenos resultados, |

pero la rigidez de las definiciones a nivel nacional, les impedía implementarlo de una forma”

En otro aspecto de las gestiones transversales, una de las entrevistas recalca que los actuales **sistemas de información imposibilitan ser un soporte para el trabajo técnico de la supervisión**. Los sistemas informáticos estarían centrados netamente para la rendición de cuentas y la constatación de intervenciones realizadas en función de la subvención, siendo poco oportuno para el objeto de la supervisión (Andrade, 2016)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Hoy los sistemas informáticos, el SENAINFO, están diseñados principalmente para el tema de la supervisión financiera, así fueron coincidos. No están preparados para la supervisión más técnica. Se requiere generar o perfeccionar el sistema para que permita abordar otras áreas”

7.3 Primer componente: Condiciones previas

7.3.1 Condiciones de la oferta

El análisis de la oferta de servicios de protección especializada de la niñez ejecutada por prestadores privados, da cuenta de un alto número de proyectos y plazas en relación al número de prestadores específicos. Esta situación es posible de identificar en la Tabla N°13 tanto en el acogimiento residencial, las prestaciones relacionadas al proceso de acogimiento familiar alternativo, adopción y las prestaciones ambulatorias.

Tabla N° 13: Tipos de prestación según n° de proyectos, plazas y prestadores

| Tipo de prestación | Proyectos | Plazas | Prestadores |
|---------------------|------------|--------------|-------------|
| Residencias | 229 | 7706 | 97 |
| Familias de Acogida | 62 | 3904 | 22 |
| Adopción | 15 | 373 | 6 |
| Ambulatorios | 262 | 16875 | 49 |
| TOTAL | 568 | 28858 | 174 |

Fuente: Elaboración propia en base a SENAME (2016)

Al analizar más en detalle esta información, siguiendo la metodología propuesta por FOCUS (2012) que clasifica el tamaño de los prestadores según el número de proyectos asignados, podemos encontrar que los prestadores grandes, son pocos en relación al total de prestadores, siendo la mayoría prestadores con solo un proyecto.

Tabla N° 14: Proporción de prestadores según tamaño

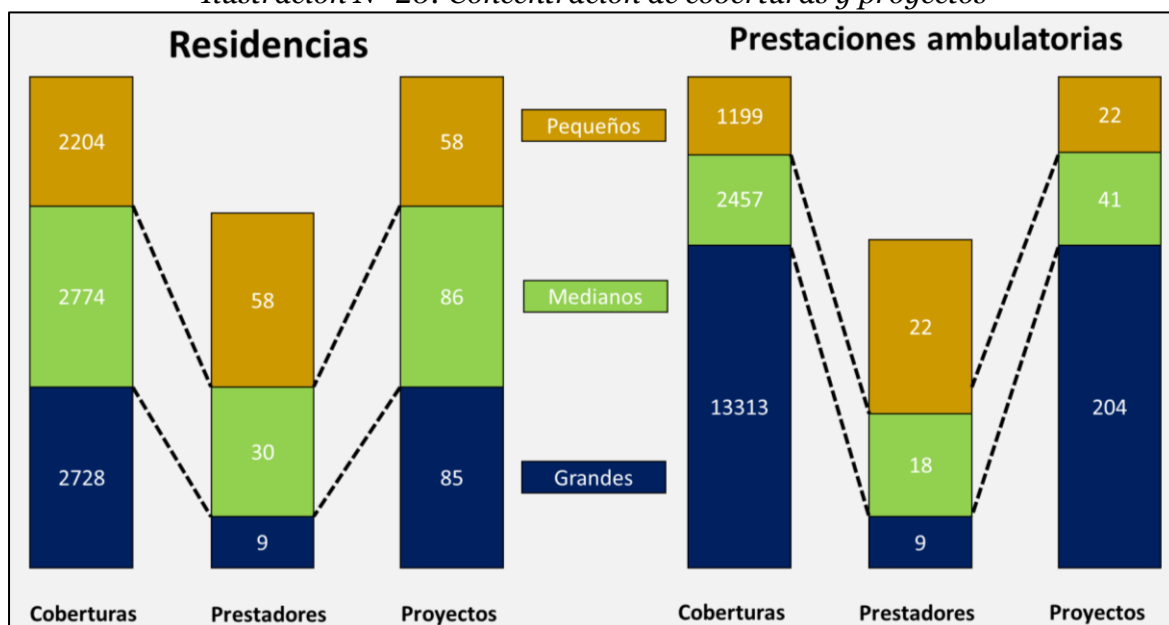
| Tipo de prestador | Variable | Residencias | Familias acogida | Adopción | Ambulatorios |
|---|-----------|-------------|------------------|----------|--------------|
| Prestadores pequeños (1 proyecto) | Numero | 58 | 14 | 3 | 22 |
| | Proyectos | 58 | 14 | 3 | 21 |
| | Cobertura | 2204 | 576 | 176 | 1199 |
| Prestadores medianos (2 a 5 proyectos) | Numero | 30 | 5 | 2 | 18 |
| | Proyectos | 86 | 16 | 4 | 41 |
| | Cobertura | 2774 | 1013 | 89 | 2457 |
| Prestadores grandes (6 o más proyectos) | Numero | 9 | 3 | 1 | 9 |
| | Proyectos | 85 | 14 | 8 | 204 |
| | Cobertura | 2728 | 1081 | 108 | 13313 |

Fuente: Elaboración propia en base a SENAME (2016)

Sin embargo, la Tabla N° 14 nos demuestra que los pocos prestadores grandes poseen una alta concentración en la cantidad de proyectos y coberturas asignadas, tendencia identificable en residencias, familias de acogida y prestaciones ambulatorias. En adopción, al tener una menor participación privada no es tan notorio este énfasis.

En la Ilustración N° 20 se muestran datos comparando el número de prestadores según su tipo con la cobertura y la cantidad de proyectos asignados. Es posible de identificar que un pequeño número de prestadores (el 9,2%) concentra el 37% de los Centros Residenciales y el 35% de la cobertura. La situación es más pronunciada con las prestaciones ambulatorias, donde 9 prestadores concentran el 78,4% de toda la cobertura.

Ilustración N° 20: Concentración de coberturas y proyectos



Fuente: Elaboración propia en base a SENAME (2016)

Ahora bien, estas estructuras de oferta pueden variar según cada región.

Tabla N° 15: Distribución de proyectos y coberturas por región en Residencias

| Región | Datos región | | | Prestadores /Proyectos | Distribución coberturas | | |
|----------------------|--------------|-------|--------|---------------------------|-------------------------|-------|-------|
| | N° | Proy. | Plazas | | Perfecta | Oca 1 | Oca 2 |
| Arica y Parinacota | 2 | 2 | 105 | 1.0 | 50% | 62% | 38% |
| Tarapacá | 3 | 3 | 89 | 1.0 | 33% | 36% | 34% |
| Antofagasta | 3 | 4 | 107 | 0.8 | 33% | 47% | 35% |
| Atacama | 2 | 7 | 177 | 0.3 | 50% | 92% | 8% |
| Coquimbo | 7 | 9 | 228 | 0.8 | 14% | 22% | 15% |
| Valparaíso | 19 | 31 | 986 | 0.6 | 5% | 19% | 10% |
| Región Metropolitana | 28 | 47 | 2042 | 0.6 | 4% | 21% | 11% |
| Ohiggins | 5 | 8 | 380 | 0.6 | 20% | 39% | 33% |
| Maule | 16 | 30 | 747 | 0.5 | 6% | 14% | 14% |
| Bio Bio | 22 | 40 | 1480 | 0.6 | 5% | 13% | 10% |
| Araucanía | 4 | 16 | 456 | 0.3 | 25% | 14% | 14% |
| Los Ríos | 8 | 9 | 206 | 0.9 | 13% | 19% | 15% |
| Los Lagos | 15 | 19 | 604 | 0.8 | 7% | 17% | 12% |
| Aysén | 1 | 1 | 20 | 1.0 | 100% | 100% | 0% |
| Magallanes | 3 | 3 | 80 | 1.0 | 33% | 63% | 19% |

Fuente: Elaboración propia

La Tabla N°15 expone los datos por cada una de las regiones, incorporando dos columnas de análisis: la relación prestadores - proyectos y la distribución de las coberturas. La primera, muestra el grado de distribución entre el número de prestadores y los proyectos. A medida que se aproxima a 1 es posible de decir que existe una perfecta distribución entre ambos factores. La segunda, muestra la distribución de las coberturas comparando la distribución porcentual perfecta de ésta, con la distribución real de la primera y segunda asignación más grande entre prestadores.

Es posible afirmar que la distribución de proyectos residenciales es más cercana a uno, a medida que las regiones son más extremas, lo que puede ser influenciado por las características demográficas y territoriales. Así mismo, las coberturas perfectamente distribuidas son en casi todas las regiones superadas por el prestador más grande de la región, lo que demuestra que la estructura de concentración a nivel nacional, también se expresa regionalmente.

Tabla N° 16: Distribución de proyectos ambulatorios y coberturas por región

| Región | Datos región | | | Prestadores /Proyectos | Distribución coberturas | | |
|----------------------|--------------|-------|--------|---------------------------|-------------------------|-------|-------|
| | N° | Proy. | Plazas | | Perfecta | Oca 1 | Oca 2 |
| Arica y Parinacota | 1 | 1 | 393 | 0.3 | 50% | 67% | 33% |
| Tarapacá | 4 | 7 | 445 | 0.6 | 25% | 62% | 13% |
| Antofagasta | 5 | 15 | 709 | 0.3 | 20% | 49% | 27% |
| Atacama | 5 | 11 | 735 | 0.5 | 20% | 36% | 35% |
| Coquimbo | 5 | 12 | 762 | 0.4 | 20% | 46% | 20% |
| Valparaíso | 10 | 32 | 2164 | 0.3 | 10% | 44% | 21% |
| Región Metropolitana | 26 | 70 | 4683 | 0.4 | 4% | 21% | 20% |
| Ohiggins | 9 | 22 | 1227 | 0.4 | 11% | 27% | 26% |
| Maule | 7 | 14 | 992 | 0.5 | 14% | 29% | 18% |
| Bio Bio | 8 | 29 | 1904 | 0.3 | 13% | 29% | 23% |
| Araucanía | 6 | 16 | 1089 | 0.4 | 17% | 45% | 18% |
| Los Ríos | 2 | 5 | 344 | 0.4 | 50% | 55% | 45% |
| Los Lagos | 3 | 15 | 1010 | 0.2 | 33% | 55% | 25% |
| Aysén | 2 | 3 | 128 | 0.7 | 50% | 72% | 28% |
| Magallanes | 4 | 5 | 290 | 0.8 | 25% | 38% | 28% |

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo el mismo análisis con las prestaciones ambulatorias, la Tabla N° 16 nos demuestra que, al contrario de las residencias, podemos ver una distribución muy desigual en todas las regiones entre prestadores y proyectos. También los prestadores más grandes superan en todas las regiones a la distribución perfecta o proporcional. Estos antecedentes están en línea con la alta concentración de las prestaciones ambulatorias en términos de cobertura y proyectos que se expuso anteriormente. Esto puede indicar, además de la concentración, problemas en la generación o disponibilidad de la oferta.

Lo analizado hasta ahora nos muestra la estructura de la oferta, o sea cómo actualmente se compone la oferta actualmente en ejecución. Se observa que las prestaciones tienen una concentración importante en pocos prestadores y distribuciones desiguales en zonas con mayor demanda de casos. Detrás de esto, pueden existir varios factores, tales como la poca cantidad de oferentes, políticas de organización de proyectos nacionales o regionales, entre otros elementos. Para algunos entrevistados esta característica afectaría el desempeño general del sistema debido a que Centros de organizaciones más pequeñas pueden generar mayor proximidad con la gestión, lo que redundaría en una mayor calidad de los procesos.

Servicio Nacional de Menores

"Me atrevería a asegurar que los colaboradores chicos que viven de esto tienen un manejo mucho más responsable de los recursos y la vida de los niños, a diferencia de grandes holding que tienen un porcentaje importante de ingresos de recursos y que tienen grandes cadenas de residencias".

Sin embargo, la estructura de oferta no demuestra en este caso, de manera fidedigna, el grado de competencia entre los prestadores. Esto se debe a que la forma de derivación de casos está asignada a otra entidad y no existen criterios de elegibilidad entre prestadores, todo en un marco de asignación monopólica de los casos en un territorio determinado.

El único momento oportuno para analizar la competencia es en el proceso de licitación. El estudio de FOCUS demostró que las residencias presentan un 60% de concursos desiertos, mucho más que el 9% de las prestaciones ambulatorias. (FOCUS, 2012, p.98). Aun así, este informe demuestra que SENAME tiene un promedio de 1,62 participantes por licitación. Los dos factores, según este informe, no variarían significativamente por región.

El sistema aun cuando cuenta con varios prestadores, son pocos las que concentran una gran proporción de las licitaciones a nivel nacional. Esto hace que una importante cantidad de concursos se declaren desiertos o sean con pocos oferentes (FOCUS, 2012). Esto afectaría la calidad en el sentido de que el único espacio de “competencia” que existe en el sistema- dado que no hay evaluación económica – o sea la licitación (competencia “por la cancha”), tenga pocos sustitutos posibles, no fomentando a los actores a mejorar su calidad de cara a la próxima licitación e incluso fomentando la adjudicación a proyectos de mala calidad con la finalidad de garantizar la cobertura (FOCUS, 2012, pág. 67).

Esta situación se debería a diversos factores sistémicos, incididos principalmente por el factor de financiamiento del sistema y por las altas barreras de entrada que hacen que los prestadores grandes tengan mayor capacidad de concursar, sobre todo en operaciones con mayor complejidad como los Centros Residenciales (FOCUS, 2012). Éstas barreras de entrada serían principalmente costos previos derivados de asegurar la disponibilidad de insumos de manera previa a la licitación, como el personal ofrecido o la infraestructura y el arriendo de ésta (FOCUS, 2012), lo que facilita la permanencia de prestadores que ya tienen personal en operaciones o con infraestructura instalada, por sobre la evaluación técnica propia de los proyectos. Esto se profundiza en el sentido de la inestabilidad de los recursos una vez en ejecución, lo que disminuye las expectativas de estabilidad de los proyectos o de retorno de los gastos iniciales.

Sin embargo, cabe destacar aquí que para algunos entrevistados y para el Informe FOCUS de 2012, la continuidad en más de una licitación de un mismo prestador puede ser recomendable para el caso de las Residencias, debido al vínculo que se genera entre los equipos técnicos y los sujetos de atención. Sin embargo, también esta continuidad estaría dada por la carencia de postulantes y la necesidad de asegurar la cobertura.

| |
|---|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
|---|

| |
|---|
| “En sí mismo no es mala la continuidad si el proyecto bueno, pero no abrirlo a competir por calidad técnica es lo que puede producirte un continuidad. En residencias es distinto porque la continuidad de los proyectos no viene porque sean malas o buenos. (...) La continuidad tiene más que ver por qué no hay otros oferentes. Yo creo que hay dos motivos, un motivo más ideológico, que hay ejecuciones de desarrollo técnico que creen |
|---|

que no debe existir internación y por lo tanto no aportan a los modelos y lo otro es netamente financiero, lo que se paga no da”

También el Informe de FOCUS demostró una importante reducción del número de prestadores, proyectos y plazas desde 2008 a 2011. El informe plantea como conclusión que esto se debe principalmente a “una disminución del número de OCAs participando en residencias, por lo cual no hay cómo atender nuevos proyectos” (FOCUS, 2012, p. 97). Aun así, al comparar los datos ofrecidos por el Catastro de la oferta de SENAME del 2010 con el de 2016, podemos aventurar otras razones involucradas y no excluyentes. Por ejemplo, la tabla N° 17 nos expone el número de prestadores u Ocas en los dos periodos, agregando el número de prestadores nuevos (en términos de organizaciones nuevas) aparecidas en comparación.

Tabla N° 17: Variación de número de prestadores a cargo de Centros Residenciales

| Región | 2010 | 2016 | Ocas Nuevas |
|----------------------|-------------|-------------|--------------------|
| Arica y Parinacota | 5 | 2 | 0 |
| Tarapacá | 3 | 3 | 1 |
| Antofagasta | 7 | 3 | 1 |
| Atacama | 5 | 2 | 1 |
| Coquimbo | 9 | 7 | 3 |
| Valparaíso | 27 | 20 | 6 |
| Región Metropolitana | 34 | 28 | 5 |
| Ohiggins | 8 | 5 | 1 |
| Maule | 14 | 16 | 4 |
| Bio Bio | 26 | 21 | 0 |
| Araucanía | 18 | 12 | 2 |
| Los Ríos | 9 | 8 | 3 |
| Los Lagos | 16 | 15 | 0 |
| Aysén | 4 | 1 | 0 |
| Magallanes | 5 | 3 | 1 |

Fuente: Elaboración propia

Es posible verificar que la tendencia expuesta por el Informe FOCUS en 2012, continuó hasta el 2016, existiendo en casi todas las regiones una disminución de los prestadores participantes en residencias. Así mismo, en casi todas las regiones entraron nuevas organizaciones.

Detrás de este fenómeno pueden encontrarse varias razones. La principal es la imposibilidad de generar la oferta, tal y como expone FOCUS. Sin embargo, hay que tener en cuenta - como segundo factor de análisis - que SENAME durante este periodo modificó los tipos de residencias existentes, lo que en un segundo término pudo influir en el proceso, tanto por la necesidad de adecuar los diseños a la falta de oferta o por procesos de rediseño técnico del modelo residencial.

Aun así, llama la atención que entren nuevos actores al sistema, aun cuando el escenario para la provisión sería perjudicial. Al respecto, cabe mencionar que la gran mayoría de los prestadores nuevos son organizaciones laicas, las cuales tienen un peso cada vez mayor en la distribución de proyectos. Esto está en línea con lo planteado por una de las entrevistadas:

| |
|--|
| La Protectora de la Infancia |
| “De un tiempo a esta parte, muchas residencias han tenido que cerrarse por falta de recursos, de capacidad para llevar y manejar una residencia. Cada vez se ha hecho más complejo para las organizaciones filantrópicas históricas” |

Al parecer, a medida que un cierto tipo de proveedores disminuye, otro está aumentando, lo que indica que el sistema no es completamente cerrado a la entrada de nuevos actores en el sistema, pero producido a costa de una cada vez mayor concentración de los proyectos, lo que podría estar influenciado por los incentivos puestos en el modelo de financiamiento.

En este marco, se hace importante y necesario concluir este análisis con la distribución de los prestadores según su tamaño y tipo. Para ello, se consideraron tres categorías: religiosas, laicas y públicas. Las organizaciones “religiosas” son las que se definen expresamente como “Congregación”, “Obispado”, “Orden” y otros similares. Las organizaciones “laicas” son aquellas que se definen como “Fundación”, “Corporación” y otras¹¹. Por último, las organizaciones públicas son Municipios, Fundaciones de instituciones estatales o servicios públicos que actúan como proveedores.

Tabla N° 18: Distribución de prestaciones según tamaño y naturaleza

| Distribución de líneas ambulatorias según tamaño y naturaleza | | | |
|--|-------------------|---------------|-----------------|
| Tipo de prestador | Religiosas | Laicas | Públicas |
| Prestadores pequeños | 5% | 67% | 29% |
| Prestadores medianos | 6% | 88% | 6% |
| Prestadores grandes | 0% | 100% | 0% |
| Distribución de residencias según tamaño y naturaleza | | | |
| Tipo de prestador | Religiosas | Laicas | Públicas |
| Prestadores pequeños | 19% | 66% | 16% |
| Prestadores medianos | 27% | 73% | 0% |
| Prestadores grandes | 0% | 100% | 0% |

Fuente: Elaboración propia

La Tabla N°18 muestra que los prestadores pequeños, tanto en residencias como prestaciones ambulatorias, concentran la mayor cantidad de prestadores de tipo religioso y público. A medida que los prestadores son más grandes, las organizaciones laicas

¹¹ Es posible que una organización religiosa tenga una definición como Fundación o que las organizaciones laicas tengan principios afines. Es por eso, que para los fines del análisis se categorizó estrictamente según su denominación de origen, a fin de separar lo más posible los tipos de organizaciones dentro del marco de información disponible.

capturan mayor parte de los proyectos. Esto puede expresar que el sector público y las organizaciones religiosas proveen servicios más particularizados y territoriales, lo que puede significar que sean la única oferta disponible. En efecto, al analizar el catastro de la oferta, es precisamente en regiones y comunas más aisladas, en donde se pueden encontrar un mayor número de este tipo de oferentes.

7.3.2 Capacidad de la oferta

Las entrevistas concuerdan en señalar que el sistema tiene dificultades para identificar si los prestadores aseguran condiciones para la provisión de servicios, identificándose entonces un **problema de calidad oculta**, el cual se intenta verificar en los procesos de evaluación de las licitaciones.

| |
|-----------------|
| Ciudad del Niño |
|-----------------|

| |
|--|
| "Hay una gama demasiado amplia que está prestando servicios tan delicados como niños vulnerados" (...) "No hay procesos de acreditación que pudiera determinar si estas en condiciones o por ultimo escalar" |
|--|

Se concuerda en la **debilidad de los sistemas de precalificación de oferentes** actualmente existentes, los cuales tendrían un carácter meramente formal y legal y no así de la evaluación de atributos técnicos. Los mecanismos actuales no permitirían incentivar la progresiva mejora de las capacidades.

| |
|---|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
|---|

| |
|--|
| "El problema viene dado por el tipo de acreditación o proceso, que es meramente administrativo, no existe una evaluación de los antecedentes técnicos que puedan solventar la acción de esa institución en la ejecución" |
|--|

7.4 Segundo Componente: Planificación, organización y licitación

7.4.1 Planificación de procesos centrales

Las entrevistas concuerdan en señalar la debilidad de la planificación de los procesos relacionados a licitaciones.

| |
|---|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
|---|

| |
|---|
| "Hoy es un proceso muy poco planificado. Además, hay muchas decisiones que se toman más por efectos prácticos que por una buena ejecución (...) Como no existe planificación a largo plazo, tú te encuentras con recursos que se interponen, proyectos ya adjudicados". |
|---|

Esta situación generaría una inestabilidad de los procesos licitatorios generando una **incertidumbre en los prestadores** para la programación de las licitaciones y otros procedimientos.

Ciudad del Niño

"Uno debiera tener como institución formas más claras. Nosotros vivimos con la incertidumbre, ahora las licitaciones están durando un año, un año y medio, súmale los 80 bis y súmale que no sabes cuando viene la licitación. Uno debiera tener como OCA una planificación. Esto tiene que ver con la calidad"

A esto se sumaría la **inestabilidad que generaría la duración de los convenios realizados**, producto de la toma de razón en la Contraloría General de la República de Convenios de alto precio que aumentan el tiempo total de tramitación, lo que incentiva a la administración a generar convenios de menor precio con la finalidad de evitar este trámite.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

"Si superas los montos tienen que ir a Contraloría lo que significa que tienes que tener una mejor programación, para el trámite de Contraloría. ¿En que se traduce eso?, en que terminas licitando proyectos en un año, y eso significa menor especialidad, menor experiencia de los equipos técnicos, más inestabilidad y peor calidad"

7.4.2 Organización de los proyectos

Tal como fue identificado a la hora de analizar las proyecciones para los servicios de tipo ambulatorio, la organización de los proyectos se ve afectado principalmente por las **características del territorio nacional**, siendo la distancia y la movilidad el principal factor de aquello, además de las zonas con baja cantidad de casos.

Corporación Opción

"Hoy hay que subir a Colchane ¹² un proyecto DAM, PIE y PRM, y tiene que subir cada uno en su auto. No pueden subir en un mismo auto ya que rechazan el gasto. Entonces sacas en vez de tener un profesional que sube, a tres que dejan atender a otros y uno que podría atender a los tres con tres métodos distintos"

Como plantea la cita anterior, es posible señalar que actualmente la forma de organización de los servicios, el cual está definido por la Ley N°20.032, impide generar mayores alternativas de provisión que no sean señaladas en este marco legal.

Este problema se ve afectado también con déficit en el diseño de las unidades organizativas o proyectos. Al parecer no existiría la suficiente adaptabilidad a los cambios de dinámica en la zona y modificaciones del comportamiento de la demanda.

Corporación Opción

"Los problemas de la gente van cambiando y de repente cuando licitas por tres años con normas tan rígidas, (tienes que atender víctimas de abuso sexual que vivan en tales

¹² Colchane es una comuna de la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá. La entrevistada menciona la localidad-ubicada en la frontera con Bolivia- en relación al viaje desde la capital regional Iquique.

comunas y eso es lo que tú vas a atender. A nosotros nos ha pasado que de repente el problema se acaba en el radio y empieza a aparecer en la cuadra del lado y no podemos atender”

7.4.3 Proceso de licitación de los proyectos

Las entrevistas concuerdan en señalar que no hay mayores problemáticas en cuanto a la publicidad de los concursos de licitación, existiendo mecanismos claros para su información. El Artículo N°17 de la Ley N° 20.032 especifica que la Convocatoria se realizará a través de la página web y de algún medio de comunicación de carácter nacional. Cabe especificar que esta normativa no presenta plazos determinados entre la publicación y el tiempo de presentación de ofertas.

En cuanto a la evaluación de proyectos, un primer elemento destacado en las entrevistas es en relación al manejo institucional del proceso. Si bien se reconoce una progresiva desconcentración funcional en las regiones, aún persistirían procesos de evaluación nuevamente muy influidos por el aseguramiento de la cobertura en la zona y por otros factores relacionados al manejo de la estructura de la oferta.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

"Nos ha pasado que el departamento técnico si en este conjunto de comunas este colaborador se adjudicaba en otro territorio había que adjudicarlo a otra, independientemente de la calidad. Yo pregunte por que se estaba adjudicando derechamente al segundo, aunque estaba en las facultades, y era por temas de distribución"

En cuanto a los **aspectos de evaluación** de los proyectos, la Tabla N°19 demuestra que éstos se concentran en la dimensión técnica, los recursos humanos y los recursos financieros. La dimensión técnica cubre el 70% de la evaluación, y evalúa la experiencia institucional, la propuesta técnica (abordaje sujeto y problema), explicitación de proyecto y diseño de la intervención, además de la inclusión de enfoques de género y gestión territorial. Por su parte, la dimensión de recursos humanos y materiales representa al 25% de la evaluación, y evalúa los recursos humanos y su organización, principalmente en la constatación de perfiles de cargo, así como los recursos materiales. Por último, la dimensión de recursos financieros cubre el 5% y evalúa el nivel de deuda de la institución. Las bases no consideran la evaluación económica de los proyectos.

Tabla N° 19: Factores de evaluación de propuestas en la licitación

| Tipo | Sub área | Atributos de medición actuales |
|---------|-----------------|--|
| Técnica | Precalificación | Actualmente la certificación no incide como factor de evaluación en los procesos licitatorios, solo es un factor de entrada de los actores que pueden postular. |
| | Ejecución | Actualmente las dimensiones de recursos humanos y materiales buscan reflejar tanto los niveles de organización del personal, así como el diseño de cargos, además de evaluaciones internas. Por otra |

| | | |
|-------------|------------------------------|---|
| | | parte, se solicitan verificar y constatar los espacios de infraestructura. |
| | Propuesta técnica | La evaluación de la propuesta técnica considera las siguientes variables: 1. Presentación de un diagnóstico del sujeto de atención, planteamiento y justificación del proyecto, el cual debe ser actualizado y pertinente a necesidades locales. 2. Matriz lógica de resultados y su focalización en resultados. 3. Diseño de la intervención, metodología y estrategia. 4. Estrategias o iniciativas referidas al enfoque de género y gestión territorial. |
| Experiencia | Temáticas específicas | Dentro de la dimensión de RRHH plantea que el personal deba contar con experiencia certificada en la materia. Sin embargo no especifica más detalle de esta especialización. |
| | Resultados monitoreo | Actualmente no se contemplan como factores de evaluación el desempeño registrado durante las supervisiones anteriores. |
| | Experiencia contractual | Actualmente no se contemplan como factores de evaluación el historial contractual del organismo. |
| | Experiencia | Actualmente no se contempla en la evaluación el tiempo total de ejecución y experiencia con el Servicio. |
| Sustentab | Condiciones de empleo y RRHH | Se considera dentro del área de Recursos Humanos la existencia de políticas de bienestar y autocuidado, además de enfoque de género. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a pautas de evaluación SENAME

Como se demuestra en la tabla anterior, la cual agrupa los diferentes factores antes mencionados según áreas de evaluación de otros servicios como el Servicio Nacional de Prevención de Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) y la Defensoría Penal Pública (DPP), actualmente no se realizan evaluaciones de los resultados de desempeño de gestiones de años anteriores derivados del monitoreo, experiencias contractuales anteriores y años de experiencia. Dado que no existen sistemas de precalificación técnicos esto no incide en la evaluación. Por último, en materia de sustentabilidad, no se consideran aspectos medioambientales o de inclusividad.

Cabe mencionar al respecto que en materia de evaluación técnica se considera la presentación de metas de ejecución por parte del prestador. Ello requiere ser analizado dado que el déficit en la definición de los atributos identificado anteriormente genera un

marco de relativa delegación que puede ser una de los justificantes de la alta variabilidad de formas de intervención actualmente existente.

En materia de **contratación**, actualmente la administración ejecuta Convenios de Cooperación con el Organismo Colaborador. Existe un formato tipo aplicado a la mayoría de los contratos que describen las siguientes partes descritas en la Tabla N° 20.

Tabla N° 20: Estructura y aspectos principales de los Convenios

| Sección | Descripción |
|--------------------------------|---|
| Individualización del proyecto | En esta fase se describe el proyecto y la dirección en donde se ubica físicamente. Plantea el objetivo general del proyecto en torno a la aplicación de intervenciones. Así mismo construye una matriz lógica de objetivos específicos con los respectivos resultados esperados. Sin embargo, no especifica alguna obligatoriedad en su cumplimiento. |
| Beneficiarios y monto | Otra área importante dentro de los convenios es la descripción de los montos de pago, su método de asignación y coberturas del proyecto, de acuerdo al marco establecido de la Ley N°20.032. |
| Obligaciones | Se establecen una serie de obligaciones para los programas principalmente desde el punto administrativo, las cuales son generales a todos los convenios. |
| Incumplimientos | Establece que el Servicio podrá dar modificaciones o termino al convenio por grave incumplimiento. |
| Sobre las evaluaciones | Establece que los proyectos deberán ser evaluados al menos cada año, los cuales pueden ser competentes para la renovación del convenio. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Convenios de licitación SENAME

Cabe destacar que en materia de redacción de Convenios, la metodología actual no deja manifestado de manera clara el cumplimiento de objetivos de desempeño con el análisis de cumplimiento de contrato. Las obligaciones se abocan a ámbitos administrativos, pero no abordan metodologías propias de cumplimiento de indicadores de desempeño a nivel de actividades y componentes de la intervención.

A este nivel, lo único que se menciona como requisito es el utilizado para generar el pago, el cual se compone a partir del registro de un número de intervenciones directas las cuales varían según la línea de intervención. Sin embargo, el listado de intervenciones directas es una descripción general de alternativas, pero no en base a un diseño claro de procesos generales que puedan ser entendidos en una estructura de diseño de programas.

No queda claro así las razones de incumplimiento en materia técnica, dejando un alto nivel de incertidumbre en los contratos, posiblemente generado por la imposibilidad de generar nuevas alternativas de ejecución. Por otro lado, la especificación de las obligaciones asumidas por parte del Organismo Colaborador son las mismas que se les aplican a otras en otros convenios, distinguiéndose la aplicación de un conjunto general de obligaciones

que no distinguen la particularidad de cada proyecto o región. Detrás de esto podemos ver las consecuencias de un sistema altamente concentrado que no permite la inclusión de nuevas obligaciones pertinentes a la realidad de cada proyecto y región. En este sentido, la explicitación de las áreas de evaluación que si consideran aspectos regionales no guarda sentido ni coherencia con finalmente las áreas explicitadas por parte de los Convenios, aumentando - por ende - la incertidumbre en la relación con los prestadores.

7.5 Tercer componente: El desempeño

7.5.1 Factores del entorno

Un primer riesgo exógeno identificado es **la insuficiencia de los diseños técnicos**. Como se pudo identificar anteriormente, la definición de los atributos esperados para los servicios generan una importante asimetría de información la cual se ve reflejada en la definición de bases y convenios del proceso licitatorio.

Las consecuencias de falta de protocolos claros afectaría la evaluación de desempeño del servicio al carecer de una explicitación clara de objetivos y resultados de los servicios, lo cual dificulta tanto su operación en materia de control de gestión técnico pertinente. (FOCUS, 2012).

Sin embargo, otro problema frecuentemente mencionado es que la insuficiencia de diseños técnicos genera problemas de sostenibilidad financiera debido a las debilidades detectadas en la determinación de costos. Esto se explicaría debido al modelo de provisión del sistema basado en la subsidiaridad lo cual vincula este aspecto fuertemente a ello y al modelo de financiamiento. Sin embargo, esto tendría una relación con la débil definición de los diseños técnicos, ya que precisamente se busca generar un modelo basado en la responsabilidad privada de los servicios generando una importante delegación de las formas de intervenir, lo que redundaría en fijación de precios basados en proyecciones financieras de modelos fundamentales generalmente relacionados a los insumos mínimos.

Otro riesgo exógeno detectado es la **incertidumbre de la demanda**. Se identifica como principal problemática cuando esta es mayor a la prevista generando problemas de provisión técnica, profundizados por una débil respuesta a nivel financiero. Los entrevistados y el análisis documental concuerdan en señalar que hoy existe una sobredemanda producida principalmente por la derivación de casos de los Tribunales de Familia utilizando lo señalado en el Artículo N°80 bis de la Ley 19.968 que Crea los Tribunales de Familia que faculta al juez para decretar una medida aun cuando no exista la respuesta de la oferta programática, lo que deberá ser inmediato si corresponde a una medida cautelar.¹³

¹³ El artículo señala en su segundo inciso lo siguiente: “Si el juez estima necesario decretar una medida respecto de la cual no existe en la Región oferta de las líneas de acción indicadas en la ley N° 20.032, comunicará tal situación al Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, quien deberá adoptar las medidas tendientes a generar tal oferta en el menor tiempo posible. Entretanto, el juez decretará alguna de

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“El problema se da en el ambulatorio, las ultimas discusiones que se han dado por el 80 bis al revisar la historia de la ley, lo que se entendía era para el sistema residencial pero como quedo redactada se hace aplicable a cualquier tipo de programas”

La respuesta inmediata que determina la norma para las medidas cautelares demuestra que la medida estaba pensado principalmente para lo residencial. Sin embargo, en la actualidad afecta principalmente a lo ambulatorio. La inexactitud de la norma ha permitido en los hechos su aplicación a este nivel y también a otros sectores estatales” (Unidad de Estudio SENAME, 2011, pág. 1).

El uso de esta norma ha producido una serie de problemáticas derivadas de la sobredemanda tales como el hacinamiento y el empeoramiento de los procesos de intervención, lo que influye principalmente en los niños y niñas en residencias, además de la sobre exigencia y estrés en los equipos profesionales (Unidad de Estudio SENAME, 2011, pág. 2).

Además, esto ha contribuido a generar respuestas de oferta de menor pertinencia al requerimiento, concentrando los casos derivados, que se suponen de mayor complejidad, en prestaciones para otros perfiles de casos (FOCUS, 2012, pág. 15).

La derivación de casos mediante este mecanismo también se vería relacionado a los problemas de articulación del sistema. Los Tribunales no necesariamente tendrían el conocimiento o especialización para tomar este tipo de decisiones lo que se demuestra en su disímil uso por parte de estas entidades independientemente de la demanda.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“El problema del 80 bis es que la oferta pública es decidida por un actor distinto, no es el propio servicio. Tú tienes un diseño o planificación de oferta pública y eso se ve afectado por la decisión de un tercero y no necesariamente dice con necesidad del niño. El Tribunal no necesariamente tiene conocimiento o la especialización técnica de ese tipo de decisiones. El Tribunal debe decidir si existe o no vulneración de derechos, porque el juez tiene que decidir el tipo de intervención que requiere ese niño. Cuando tu miras el 80 bis, no necesariamente la comuna donde existe mayor demanda son las mayor que usan esta herramienta. Entonces puedes ver que es algo que depende del criterio del Juez, no es objetivo, depende de la persona que toma las decisiones”

El problema de la sobre demanda producida por la aplicación de la norma se ve acrecentado por los atrasos en la generación de pagos por parte del SENAME. Ésta sería la principal **falla financiera – administrativa** detectada.

las restantes medidas del artículo 71. Pero, si la cautelar dispuesta es la de la letra h) de dicho artículo, el Servicio Nacional de Menores deberá darle cumplimiento de inmediato y sin más trámite”

| |
|------------------------------|
| La Protectora de la Infancia |
|------------------------------|

| |
|---|
| "Cuando tienes los 80 bis es ahí cuando se demora, se demora hasta seis meses. Entonces tiene que tomar, pero hay una lista de espera tremenda" |
|---|

Las entrevistas concuerdan en altos periodos de tiempo en la demora de los pagos de cinco y seis meses, lo cual se produciría por el ingreso de casos que superan el tamaño proyectado por los convenios y - por lo tanto – en lo proyectado en la planificación presupuestaria del SENAME.

Ahora bien, la Contraloría ha detectado diversos incumplimientos en el pago de las transferencias mensuales que no necesariamente se deben a la aplicación de este mecanismo, con demoras de más de quince días sobre el plazo legal (Contraloría, 2015).

Otro riesgo detectado de manera importante son las **fallas de articulación del sistema** que contextualiza a las prestaciones. Este tipo de fallas tendría dos elementos claves: problemas en la derivación de casos y déficit en el acceso a prestaciones de otros actores involucrados.

La documentación analizada y las entrevistas concuerdan en señalar diversas problemáticas en la derivación de casos desde los Tribunales de Familia. Existiría una discrecionalidad importante por parte de los Jueces “con información limitada y falta de criterios estandarizados para definir el futuro de los niños/as.” (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 133) Esto ha redundado en diversas de medidas de protección que obligan la separación del niño o niña de su familia, estando debidamente justificadas que afectan el interés superior del niño” (UNICEF, 2015, pág. 15).

Por otro lado, también ha producido la derivación de casos a diversas prestaciones ambulatorias sin que se correspondan debidamente al perfil de casos para los que fueron diseñados.

| |
|------------------------------|
| Servicio Nacional de Menores |
|------------------------------|

| |
|---|
| "En los proyectos ambulatorios hay buenas intenciones de que sean especializados, atiendo a los niños que fueron maltratados, a que tienen abuso sexual, que han sido, y otros más preventivos que son una bolsa de gatos, el PPF" Son una alternativa poco reflexionada, bolsa de gatos para el Tribunal de Familia o para tribunales comunes. Los mismos programas dicen que tienen niños y su perfil no corresponde, pero igual el tribunal te obliga a. Hay que hacer ingeniería fina con lo ambulatorio. |
|---|

Uno de las variables que explicarían esta problemática sería el déficit de los instrumentos de diagnóstico con los que cuentan los Tribunales de Justicia. Las entrevistas plantean que los diagnósticos realizados tendrían una serie de falencias técnicas y procedimentales.

| |
|------------------------------|
| Servicio Nacional de Menores |
|------------------------------|

| |
|--|
| "El DAM interviene generalmente haciendo la misma intervención que tribunales con muy pocos elementos. Yo he visto diagnósticos como que todos tienen el mismo |
|--|

diagnóstico, o sea, yo no conozco ninguno país en que todas las familias de cierto porcentaje de pobreza, tenga todas las habilidades descendidas, problemas de crianza, en fin, hay muy poca valoración y mucho prejuicio con respecto a la familia, pero además, el nivel de instrumentalización aplicada a la familia para terminar diciendo que tiene las habilidades descendidas es abismante y además pagar por eso"

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

"Los jueces tienen una información incompleta, tienen información de la oferta del catastro programático, consulta técnicamente, y se realiza una derivación automatizada sin conocer el caso en específico"

Cabe destacar que los Tribunales de Familia cuentan con diversos mecanismos para realizar pericias psicosociales, sin embargo son los Programas de Diagnósticos Ambulatorios (DAM) licitados por SENAME los principales involucrados para diagnosticar medidas de protección del área. Al respecto, la Comisión de Diagnóstico de la Mesa Técnica SENAME-Tribunales de Familia detectó una falta de claridad en las causales para tomar medidas de protección por parte de los Tribunales provocando la derivación inadecuada de casos. La Comisión mencionada generó un mecanismo acordado entre las partes para el despeje de los casos, aunque ahora estaría siendo criticado por los organismos colaboradores ya que ha fomentado la reducción de calidad de los procesos de diagnóstico (Unidad de Estudio SENAME, 2011, pág. 8).

Lo anterior se ve afectado por diversas falencias detectadas en la calidad en las pericias realizadas por los proyectos DAM (Jara & Albert, 2016) Cabe destacar, además que éstos pueden ser gestionados por los mismos prestadores que ejecutan los servicios de protección especializada a los que se les puede derivar casos.

La problemática se acrecienta dado que tampoco existen mecanismos claros de traspaso de la información de los casos hacia los prestadores. Los diagnósticos de derivación serían incompletos y precarios, muchas veces encontrándose por parte de las prestaciones, situaciones más complejas que las justificadas en su derivación, aumentando por ende el tiempo de diagnóstico y fomentando con ello un aumento de la permanencia de los casos (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 132).

La Protectora de la Infancia

"Nos manda el Tribunal de Familia al niño, a Pedrito Pérez y Pedrito Pérez no trae ninguna hoja de vida de salud, yo entonces tengo que comenzar a averiguar, qué enfermedades tuvo, que medicamentos debería tomar, que tratamientos ha tenido, que hay que seguir realizando"

Otro elemento crítico de la articulación es el **déficit en la coordinación de las redes**. Se plantea por la documentación una profunda fragmentación de los servicios de niñez en un marco de falta de cooperación intersectorial y duplicación de esfuerzos. (FOCUS, 2012, pág. 69). Esta situación se expresaría en la incapacidad de los servicios públicos de atender a los casos del sistema, con especial énfasis en el área de salud mental, lo que se acompaña

además de una estigmatización de las redes con los sujetos de atención de la red SENAME (FOCUS, 2012, pág. 47).

La respuesta a esta problemática sería internalizar diversas prestaciones al interior de la misma institucionalidad. Así se superpondrían diversas funciones intersectoriales planteando un enfoque general y único en vez de un trabajo interdependiente entre las partes (Aldeas Infantiles SOS, 2013, pág. 5). Con ello, la institucionalidad perdería la especialidad al verse forzada a generar prestaciones de diversa índole.

| |
|---|
| Servicio Nacional de Menores |
| "Me distraigo por que otros derechos que están en otras instituciones, dejo de ser especializado, me pongo a crear programas en educación, salud, cuando mi objetivo en cuidado alternativo residencial y familiar es como protejo a este niño día a día" |

Los impactos de esta situación en los prestadores son diversos. Los servicios se ven forzados a resolver el acceso de sus sujetos de atención a servicios básicos como salud o educación (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 133). Esto genera un aumento en los gastos operacionales de los prestadores, sobre todo en Centros Residenciales, gastos que no están complementados en la subvención.

| |
|---|
| La Protectora de la Infancia |
| "Entonces yo tengo que mandar a Lissette, en ese hospital me la reciben nada más que 3 días, y la tengo que mandar con una cuidadora, tres días sentada en la silla al lado de la cama, luego tengo que mandarla a una clínica privada, psicológicamente está dañada la niñita, y esa clínica me vale un millón de pesos diarios" |
| Servicio Nacional de Menores |
| "La red pública no está disponible de un día para otro, por lo tanto cuando yo necesito y tengo una emergencia voy y pago, y eso va encareciendo los costos de un colaborador que recibe una subvención precaria" |

Los riesgos exógenos explicitados anteriormente se sintetizan en la Tabla N°21:

Tabla N° 21: Riesgos exógenos actuales

| Riesgo | Expresión del riesgo | Efectos |
|-----------------------------------|---|--|
| Insuficiencia de diseños técnicos | Asimetrías de explicitación de atributos que afectan evaluación de desempeño | Incertidumbres en gestión del desempeño y efectos del monitoreo. |
| | Asimetrías de explicitación de atributos que afectan fijación de costos de los servicios. | No consideración de costos de operación e inversión no considerados en diseño. |
| Incertidumbre demanda | Aumento de la demanda producto de derivaciones mandatadas por tribunales | Disminución de la calidad en el desempeño, estrés psicolaboral de los equipos, problemas de habitabilidad en los recintos. |

| | | |
|--------------------------------------|--|--|
| | de justicia en un contexto de obligatoriedad de respuesta. | |
| Fallas financieras y administrativas | Retrasos en los pagos | Vulnerabilidad financiera de los prestadores que afecta desempeño y a equipos. |
| Problemas de articulación | Derivaciones de casos sin pertinencia técnica. | Aumento del tiempo de intervención, disminución del desempeño y resultados. |
| | Brecha de acceso a los servicios públicos y estigmatización. | Pérdida de especialización institucional y aumento de gastos operacionales. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a análisis documental y entrevistas

7.5.2 Factores intermedios y endógenos

Un primer riesgo de tipo endógeno es **la reducción de la calidad en el desempeño**. El aspecto más mencionado al respecto guarda relación a las condiciones y calidad de los equipos que trabajan en intervención. En general, la documentación señala al respecto diversos cuestionamientos a la calidad del personal estableciendo al déficit del financiamiento como principal factor explicativo, lo que explicaría que este riesgo se produce de forma intermedia entre el prestador y la administración.

El escaso financiamiento generaría la dificultar para retener experiencias y competencias necesarias para un sistema que requiere de una especialidad, fomentándose la búsqueda de profesionales con experiencia menor (Aldeas Infantiles SOS, 2013), además de una alta rotación del personal.

| |
|--|
| La Protectora de la Infancia |
| "No sabemos si la gente está, se va quedar, es una angustia. Cada año se van 180 personas, hay una muy alta rotación, es muy cansador" |

Cabe destacar que la contratación del personal de residencias y programas ambulatorios queda a disposición de los prestadores. Éstos no tendrían la capacidad para supervisar la capacidad técnica del personal, ni realizar capacitaciones ni estrategias de autocuidado (FOCUS, 2012, pág. 46).

En materia de calidad, también cabe mencionar que la Contraloría General de la República ha detectado una serie de falencias en el cumplimiento del desempeño técnico esperado tales como inhabilidades del personal que labora en las entidades (inexistencia de certificados de antecedentes y declaraciones juradas simples), faltas de cumplimiento técnico en materias de cuidado y alimentación, evaluaciones irregulares de carpetas y carencias de planes de intervención y el no cumplimiento con dotaciones requeridas (Contraloría, 2015).

Otro riesgo endógeno identificado es la **influencia del prestador sobre la derivación y la planificación de los casos**. El sistema generaría en su contexto diversos incentivos y posibilidades para que el prestador influya sobre las decisiones de permanencia de los casos. Al respecto, la documentación señala como elemento clave la forma de pago por niño atendido mensual.

Esta forma de asignación de recursos está establecida en la Ley N°20.032, y genera el incentivo de mantener a los niños en los programas, lo que sería particularmente complejo en el sistema residencial (BCN, 2016, pág. 2). El hecho de perder la atención de un caso implicaría perder la subvención generando un problema de financiamiento y estabilidad en los equipos (FOCUS, 2012, pág. 126).

Esta influencia se produciría también a la hora de diagnosticar los casos y determinar las medidas de protección, siendo los prestadores los mismos posibles dirimientes de las decisiones y de ejecutar la intervención (UNICEF, 2015), lo que puede verse reflejado en prestadores que ejecutan procesos de diagnóstico (DAM) y ejecutan proyectos residenciales.

El problema de fondo de esta situación sería que no existe un adecuado sistema de determinación de las medidas que se acompañe por una adecuada revisión y supervisión, así como de instancias de supervisión e interpelación autónomas. (UNICEF, 2015), lo que vincula este tema a las debilidades detectadas en las fallas de articulación.

Un último riesgo endógeno son las **fallas en el manejo financiero y administrativo** de los prestadores. La Contraloría General de la República ha detectado una serie de falencias en el manejo de los recursos tales como el uso de la misma cuenta corriente para subvenciones y otros ingresos y problemas de pago hacia su propio personal (Contraloría, 2015).

Un aspecto controversial al respecto es el manejo de fondos retenidos. Los prestadores tendrían diversos incentivos y razones para generar ahorros de los recursos entregados en las subvenciones. Para la dirección del Servicio Nacional de Menores esto se generaría por diferencias en el financiamiento asignado y el gasto devengado, por pagos retroactivos, por saldos u excedentes de proyectos culminados y por fondos para la indemnización de los trabajadores (Cámara de Diputados, 2015).

Según los prestadores, un aspecto crucial guardaría relación al régimen laboral de los equipos bajo el Código del Trabajo que exige el resguardo de recursos para el pago de las indemnizaciones que éste exige, lo que está en línea con lo planteado anteriormente acerca de la prevención de recursos de cara al cierre de proyectos. A esto se sumaría una serie de particularidades del área como el gran uso de horas extraordinarias debido a las características del trabajo y la mayor carga de trabajo femenino.

| |
|--------------------|
| Corporación Opción |
|--------------------|

| |
|---|
| “Nosotros estamos supeditados al Código Laboral, eso también implica guardar recursos para la indemnización, se hace necesario contar con recursos para la indemnización. |
|---|

Además debes tener en cuenta que en estos trabajos hay muchas horas extras de trabajos adicionales de emergencia y además hay más mujeres lo que aumenta también los costos por el post natal y los reemplazos”

Ahora bien, lo anterior no responde por si solo el destino del total de los recursos retenidos. No queda claridad, por ejemplo, sobre el uso de los excedentes que se derivan de las diferencias del gasto devengado y el asignado, así como el generado por recursos no utilizados en los cierres de los proyectos.

Servicio Nacional de Menores

“Los fondos que mantienen las colaboradoras se deben a varios motivos. Muchas veces es porque existe inestabilidad con el futuro de los proyectos, por los que las OCAS ahorran antes de que se acaben o cierren los proyectos. Es difícil establecer cuántos de estos recursos se pierden finalmente, hay que mejorar la supervisión de esto”

Los riesgos exógenos explicitados anteriormente se sintetizan en la Tabla N°22:

Tabla N° 22: Riesgos endógenos actuales

| Tipo | Riesgos detectados | Efectos |
|-----------------------|---|--|
| Cooptación derivación | Influencia en la derivación de casos | Perdida de pertinencia técnica en la derivación. |
| | Retención de casos producto de sistema de pago | Aumento de tiempos de permanencia de los niños y niñas. |
| Reducción de calidad | No cumplimiento de estándares de operación | No cumplimiento de requerimientos de cuidado y seguridad. |
| | Personal no especializado y alta rotación laboral | Pérdida de calidad en desempeño técnico. |
| Manejo financiero | Problemas en el manejo financiero | Incumplimiento de la normativa y aumento del riesgo. |
| | Retención de fondos sin claridad de utilización | Destino incierto del uso de excedentes y pérdida de confianza. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a análisis documental y entrevistas

7.5.3 Control y monitoreo

La documentación analizada concuerda en una serie de falencias dentro del sistema de supervisión que realiza SENAME hacia los prestadores privados licitados. El principal problema estaría radicado en el objeto de la supervisión, la cual sería netamente formal y no sustantiva (FOCUS, 2012, pág. 49).

Este foco sería consecuencia del modelo de regulación del sistema que responde al modelo de provisión, el cual delegaría la responsabilidad técnica al prestador privado en un modelo de regulación no jerárquico. Se perdería así la facultad de generar una supervisión técnica en profundidad por parte de la administración (Aldeas Infantiles SOS, 2013, pág. 8). Esta insuficiencia se ha visto reflejada en los informes de Contraloría señalando la nula supervisión y “la falta de apego a los principios de eficiencia, eficacia y control e idónea administración de los medios públicos que debe observar la Administración” (Contraloría, 2015, pág. 24).

Además de lo anterior, la supervisión actualmente existente adolecería de una serie de inconvenientes. Los prestadores acusan una falta de retroalimentación con los supervisores lo cual genera tensión en el proceso. Su rol no estaría bien definido, sobrecargándole competencias y funciones de otra índole (Andrade M. , 2016, pág. 33).

Por su parte, el proceso de supervisión sería sumamente complejo y concentrado en ciertas áreas específicas, además de continuos cambios en los instrumentos (SENAME, 2015 citado en Andrade, 2016, pág.33). En este sentido, la supervisión vendría a verificar solamente el logro de número de intervenciones para la ejecución de los pagos y lo dispuesto en las orientaciones sobre insumos de personal y cumplimiento de ciertos elementos administrativos, no ahondando en la revisión de los procesos de intervención ni en el análisis de casos ni la calidad de los servicios.

Por otro lado, el proceso de supervisión estaría poco comunicado con otros de la gestión de programas. Existiría una débil retroalimentación y uso de sus resultados, no sistematizando hallazgos, siendo el tiempo una de las razones para ello (Andrade M. , 2016, pág. 48). Además de lo anterior, la documentación concuerda en señalar la insuficiente asesoría técnica desde el SENAME a los profesionales de prestadores privados (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 134).

Por último, es posible evidenciar nulos espacios para el control social de los prestadores privados. Al verificar la página web del SENAME no están publicados los resultados de los procesos de supervisión y evaluación establecidos por la normativa, ni tampoco existen instancias oficiales para la supervisión de los Centros Residenciales.

7.5.4 Modelo de financiamiento

7.5.4.1 Fuentes de financiamiento

El modelo de financiamiento responde al modelo de provisión basado en la subsidiaridad. Esto parte de la base de que el Estado no tiene la razón de cubrir todos los costos, y se confía que los prestadores privados puedan generar los recursos de manera privada para lograr las atenciones (Cortés & Concha, 2013, pág. 14).

La Protectora de la Infancia

“Ahora las subvenciones cubren como un 50%. Yo tengo que ir a las empresas a pedir, ahora cada vez cuesta más pedir que te ayuden”

El sistema espera que los prestadores consigan recursos de manera particular. Dado que aquí las intervenciones no son financiadas por los sujetos de atención, esto se reduce a conseguir recursos de las donaciones de privados. Este financiamiento estaría siendo cada vez más complejo, lo que concuerda con la pérdida de apoyo financiero a la sociedad civil una vez recuperada la democracia, además de algunos factores éticos planteados por los entrevistados. Para algunos autores los prestadores que tienen más problemas para conseguir recursos por esta vía serían los más dispuestos a trabajar con el SENAME (Iruarrizaga, 2016, pág. 50).

Tabla N° 23: *Financiamiento rendido en memorias de Organismos Colaboradores*

| Organismo | Aporte Público | Aporte privado | % | Total |
|-----------------|----------------|----------------|-----|--------------|
| María Ayuda | \$931.237 | \$1.866.294 | 33% | \$2.797.531 |
| Ciudad del Niño | \$11.171.275 | \$1.800.531 | 86% | \$12.971.806 |
| La Protectora | \$4.977.907 | \$847.641 | 85% | \$5.825.548 |

Fuente: realización propia de acuerdo a Memorias Institucionales

Los aportes privados, en el caso de las residencias, han venido a contribuir generalmente a las donaciones de capital, esto quiere decir equipamiento e infraestructura, generando entonces una barrera de entrada a nuevos postulantes y una relativa continuidad a los prestadores vigentes disminuyendo así la competencia técnica esperada para el espacio licitatorio. En materia de aportes al gasto operacional, su contribución en comparación a los ingresos extras a SENAME sería menor (FOCUS, 2012, pág. 87).

Los informes concuerdan en que la subvención genera un rango de brechas entre un 45% (Cámara de Diputados, 2014, pág. 29) y 36%, alcanzando un 70% en regiones como Arica y Parinacota (Fundación León Bloy, 2009, pág. 61) en el costo real de las residencias, lo que no ha sido estudiado debidamente en intervenciones ambulatorias.

En este marco, la subvención se vuelve la principal fuente de generación de ingresos, en el contexto de un sistema de financiamiento que proyectó el logro de financiamiento por el aporte privado como suficiente para lograr estándares de calidad.

La documentación concuerda que esto influye en una importante brecha de lo financiado por recursos públicos en relación al costo real de las prestaciones. Para poder lograr las actividades esperadas, se baja entonces de manera importante la calidad de los servicios, especialmente en la calidad y condiciones laborales de los profesionales y técnicos” (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 134), situación que se ve reflejada en equipos con baja experiencia y con plazos laborales breves (Aldeas Infantiles SOS, 2013).

7.5.4.2 Formas de asignación de recursos

La Ley N°20.032 establece que la forma de asignación de los recursos debe considerar, principalmente, las atenciones realizadas.

Tabla N° 24: Formas de asignación de recursos según tipo de prestación

| Tipo | Asignación fija | Asignación variable |
|--------------|---|--|
| Residencias | 30% de valor unitario de plaza convenida (cobertura máxima) | 70% de valor unitario de casos atendidos |
| Ambulatorios | | 100% por caso atendido mensual |

Fuente: Ley N° 20.032

Como puede verse en la Tabla N° 24, en el caso de las atenciones residenciales existe un método combinado, en donde el 30% es una asignación por valor unitario según la plaza convenida y una asignación variable por caso atendido del 70%. En el caso de las atenciones variables, el pago siempre no podrá exceder el número máximo de plazas que han sido convenidas. Por su parte, la asignación de recursos de las intervenciones ambulatorias es 100% por casos atendidos en el mes.

En general, la asignación de recursos no consideraría el pago por el logro de resultados, más allá de la disposición de un fondo del 2% anual del gasto total en transferencias. Sin embargo, el Artículo N°37 considera una asignación por egreso favorable para los Programas de Fortalecimiento Familiar. Sin embargo, la documentación recalca que este incentivo se basa en un resultado que no depende solamente de la residencia, sino a variables de la propia familia y del contexto (BCN, 2016, pág. 3). Ello recuerda la importancia de establecer bien los objetivos que son de exclusiva responsabilidad del prestador.

Para la documentación el predominio de formas de asignación de recursos por caso atendido genera una barrera de entrada por la variabilidad mensual de los recursos recibidos con la consecuente problemática en la administración de los centros (BCN, 2016, pág. 2). Esto sería la razón para los problemas de retención de casos detectados en el análisis de riesgo expuesto anteriormente.

Cabe destacar que el pago por niño atendido se genera luego de la confirmación de la realización de intervenciones, existiendo una meta estándar a cumplir. Para algunos entrevistados esto rigidiza la intervención principalmente porque lo que se financia es la realización de un número pre establecido intervenciones, por sobre las necesidades reales que pueda tener un determinado caso.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“En financiamiento, el tema de residencias, para una residencia y mantenerla hay un problema que tiene que ver con lo económico. Sí es un problema el pago por mes niño atendido, principalmente en residencias. El 30% por gasto fijo no alcanza a financiar el

proyecto, si eso creciera podría ayudar. Tú deberías poder tener claro cuál es el costo de mantener la infraestructura y el equipo básico que tiene que funcionar 24-7. El pago por atención te rigidiza la atención, cuando pagas por niño, tienes un mínimo, pagas por intervención y no por niño, se pierde el objetivo, hay que alcanzar el mínimo"

Cabe destacar al respecto que uno de los focos que busca generar esta forma de asignación de la cobertura sería la asistencia de los niños y niñas a las intervenciones. La asistencia sería un factor complejo, lo que podría verse perjudicado con financiamientos a los equipos de trabajo o por plazas potenciales (FOCUS, 2012, pág. 126).

7.5.4.3 Formas de transferencia de recursos

La Ley N°20.032 establece una parcelación de los recursos de forma mensual, durante los primeros quince días del mes siguiente al comienzo y ejecución de cada mes. Aun así, posibilita al SENAME para anticipar el monto de la subvención en un mes al inicio del proyecto para facilitar la puesta en marcha de los proyectos.

Un aspecto mencionado por las entrevistas es que la forma del anticipo resulta no suficiente, especialmente porque no considera un monto adicional sino una forma distinta de transferir los recursos. Esto sería particularmente complejo en residencias, dada la complejidad de encontrar y habilitar la infraestructura.

Consejo Nacional de la Infancia

"Una OCA tenía que mejorar el baño, pero no podían pegar el azulejo, porque los azulejos no se pueden subvencionar. Cuesta mucho arrendar, nos costaba encontrar lugares adecuados, según los estándares, entonces tienes que entrar a invertir, y eso es recurso, y si te quieres cambiar a lugar mejor el costo sube al doble"

En cuanto a las asignaciones variables la documentación concuerda en la necesidad de revisar los criterios de algunos factores existentes. El Informe de Caracterización de Colaboradoras del SENAME (FOCUS, 2012) generó diversos análisis al respecto, resumidos en la Tabla N° 25:

Tabla N° 25: Análisis de los factores de transferencia variable

| Factor | Definición legal | Objeto | Análisis |
|---------------|---|--|--|
| Complejidad | Establece, para la línea residencial, un aumento del 45% en la subvención para casos con complejidad. | Considerar un financiamiento especial para casos con necesidad de especial cuidado y contención. | Según la documentación esta se asigna según la modalidad y no el caso, observándose la existencia de un número importante de NNJ que cumplen criterio de complejidad sin que los proyectos reciban el pago correspondiente." (FOCUS, 2012, pág. 119) |
| Cobertura | Establece, para la línea residencial, aumentos en | Fomentar la generación de proyectos | En cuanto al factor de cobertura se menciona que |

| | | | |
|--------------|---|---|---|
| | la subvención (en la parte fija de los costos) de un 192% para coberturas hasta 20 niños, de un 178% para coberturas hasta 40 niños, de un 20% hasta 60 niños y de 0% para más de 60 niños. | residenciales de menor tamaño. | los tramos de tamaño actualmente existentes generan cambios gravitantes en los montos (FOCUS, 2012, pág. 119) |
| | Establece, sobre los factores de cobertura para la línea residencial, aumentos en la subvención (en la parte fija de los costos) de un 7% para residencias de baja cobertura que tengan condiciones de vida familiar, de 40% para las de mediana cobertura y de 55% para las de alta cobertura. | Fomentar la generación de proyectos residenciales con condiciones de vida familiar | |
| Zona | Establece diferentes aumentos porcentuales según seis tipos de zonas tanto para la línea residencial como la ambulatoria. | Considerar la variabilidad de los costos en el precio de insumos y costos operacionales según el territorio del país. | El factor de zona no estaría racionalmente justificado en cuanto a evidencia (FOCUS, 2012, pág. 119) |
| Edad | Establece, para la línea residencial, un aumento del 130% en la subvención por niños lactantes, 90% por niños preescolares y un 0% por mayores. | Considerar la variabilidad de los costos que se genera según las exigencias requeridas por cada ciclo etario. | El factor de edad reflejaría bien las diferencias de precio. (FOCUS, 2012, pág. 120) |
| Discapacidad | Establece, para la línea residencial, un aumento del 42.5% en la subvención para discapacidad mental grave, 25% por discapacidad física o sensorial y un 25% para discapacidad mental discreta. | Considerar un financiamiento especial para casos con discapacidad por su mayor complejidad. | Este factor se consideraría como bajo para los reales costos. (FOCUS, 2012, pág. 120) |

Fuentes: Elaboración propia en base a FOCUS, 2012 y Ley N°20.032

Otro aspecto mencionado por las entrevistas es el costo de administración. Si bien, no es una asignación adicional a la subvención, la Ley N°20.032 establece que los prestadores con más de un proyecto podrán utilizar un 10% de la subvención el para gasto centralizado de los prestadores.

Corporación Opción

“El 10% es lo que los gringos llaman *overhead*. Tiene que ver con generar recursos para generar buenos socios en la medida de que aportan en la ejecución del programa

institucional. Si generaras un fondo, todo el mundo se peleara por ese fondo. Yo lo que quiero son buenos fondos. La gestión de proyectos de calidad requiere de plata. Aquí no se generan platas, no hay lucro, no se cobra”

Los entrevistados concuerdan en la utilidad de esta posibilidad en la utilización de los recursos, debido a los múltiples gastos en que incurren los prestadores, sobre todo en materia de gestión del personal, supervisión interna, acompañamiento técnico y generación de conocimientos. Sin embargo, estos motivos no quedan claramente fijados en la normativa, generando dudas de la pertinencia de su utilización.

Corporación Opción

“De acuerdo a la oferta se va requiriendo necesidades de administración: sistemas de auditoria interna, es necesario un sistema de seguimiento, monitoreo y acompañamiento técnico con un equipo central súper calificado (...) necesitamos apoyo técnico a los proyectos, gestión del conocimiento para poder mejorar la intervención terapéutica. Yo necesito realizar acciones preventivas, necesitamos generar , crear que apoyen el desarrollo de los proyectos, generación de material, la supervisión técnica, capacitación, autocuidado, foco en sistemas de recursos humanos”

Este tema parecería estar muy vinculado a lo analizado anteriormente acerca del destino de los excedentes. Sin embargo, éste corresponde a la retención de fondos originalmente asignados para la ejecución de los proyectos y no para los costos de administración general de éstos. Esta diferenciación se ve complejizada al no establecerse mecanismos de asignación que generen debidamente las diferencias así como por una muy débil transparencia sobre el destino y uso de estos recursos.

7.6 Síntesis de problemáticas detectadas

De acuerdo al análisis realizado en esta sección, a continuación en la Tabla N°26 se sintetizan las principales situaciones y problemáticas detectadas en los diversos componentes analizados:

Tabla N° 26: Síntesis de Problemáticas detectadas en la provisión de los servicios

| Componente | Situación | Problemática |
|--------------------|---|---|
| Estructural | Modelo de provisión de actores privados basado en la subsidiaridad. | El modelo de provisión genera una delegación de la responsabilidad final de los servicios a los prestadores privados. |
| Transversal | Debilidad en la definición de los atributos de los servicios. | Tensión existente entre el nivel de definición de atributos |
| | Sistema informático diseñado para la supervisión financiera y administrativa. | Sistemas informáticos no pertinentes para la supervisión técnica. |

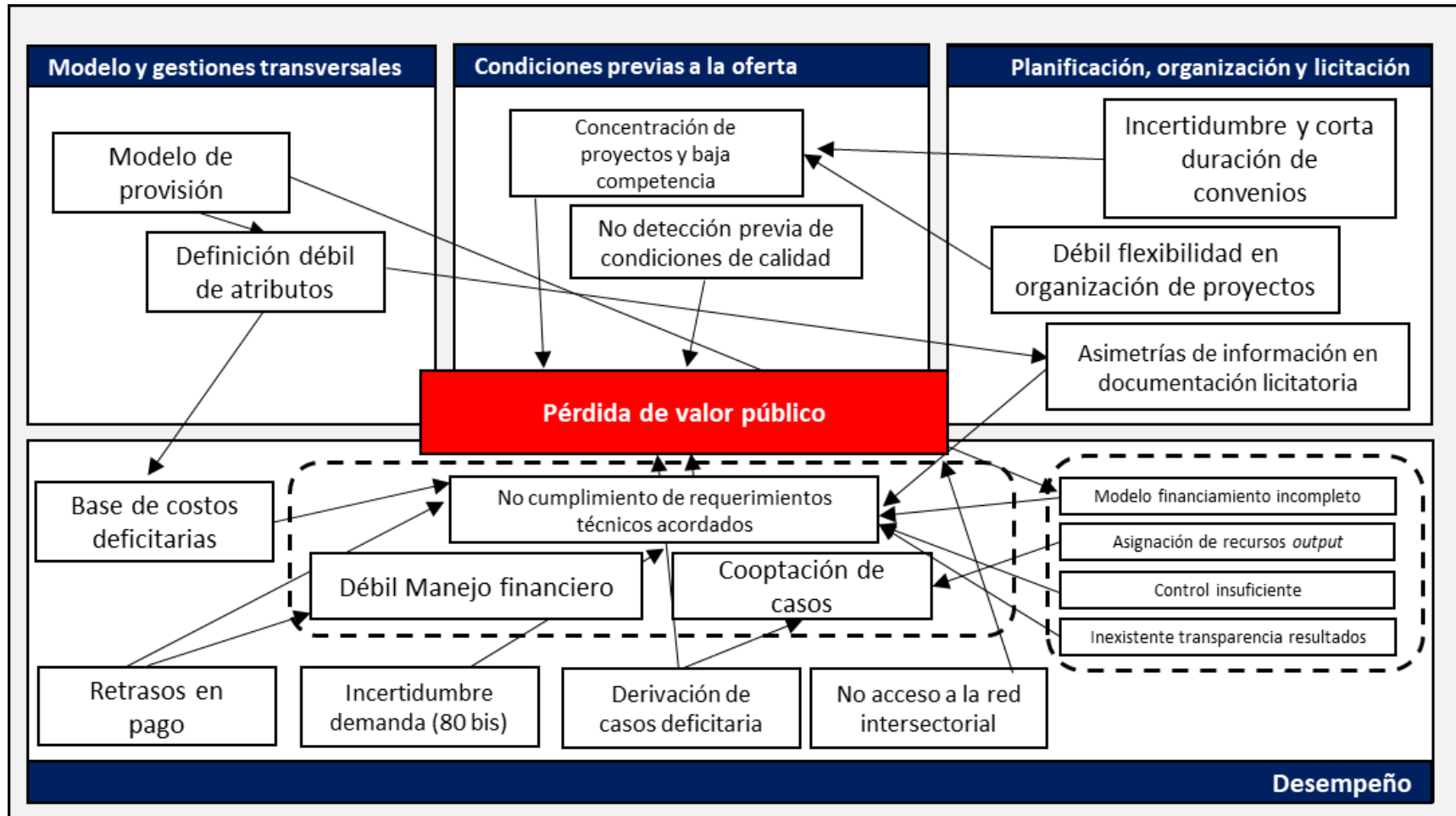
| | | | | |
|-------------------------------------|--|--|--|---|
| Condiciones previas | Condiciones de la oferta | Concentración de proyectos por cada prestador. | Pérdida de proximidad desde administración central hacia proyecto. | |
| | | Escaso nivel de competencia en procesos licitatorios, sobre todo en concursos de residencias. | Pérdida de calidad producida por falta de competencia técnica. | |
| | Capacidades de la oferta | Problema de calidad oculta y sistema de precalificación (certificación) meramente formal. | Pérdida de la capacidad de la administración en identificar condiciones básicas de potenciales oferentes y eventual selección adversa. | |
| Planificación y organización | Planificación de procesos centrales | Procesos de planificación y programación inestables. Carencia de programación estable de procesos licitatorios. | Incertidumbre para los prestadores y generación de convenios de corto plazo para evitar trámite de toma de razón. | |
| | Organización de los proyectos | Formas de organización de los proyectos que no permiten flexibilidad a las características territoriales del país. | Problemas de generación de cobertura y de postulantes en zonas complejas (movilidad) o con poca demanda de casos. | |
| | Proceso licitatorio | | Las evaluaciones no consideran resultados de desempeño anteriores, años de experiencia, resultados de precalificación y sustentabilidad medioambiental e inclusividad. | Pérdida de calidad de los prestadores adjudicados |
| | | | Evaluación técnica considera la presentación de propuestas técnicas con metas de gestión sin un marco de metas claras colocadas desde la administración. | Pérdida de calidad de los prestadores adjudicados |
| | | | Problemas de contratos incompletos. | Pérdida de capacidad de regulación y control. |
| | | | Contratos iguales para todas las zonas del país. | Perdida de adaptabilidad de intervenciones según necesidades territoriales. |
| Desempeño | Factores del entorno | Insuficiencias de los diseños técnicos y de costos | Incertidumbres en gestión del desempeño y efectos del monitoreo No consideración de costos de operación e inversión. | |
| | | Incertidumbre demanda, por derivación de Tribunales de Familia con recurso de 8o Bis | Disminución de la calidad en el desempeño, estrés psicolaboral de los equipos, problemas de habitabilidad en los recintos. | |
| | | Retratos en los pagos | Vulnerabilidad financiera de los prestadores que afecta desempeño y a equipos. | |
| | | Derivaciones de casos sin pertinencia técnica. | Aumento del tiempo de intervención, disminución del desempeño y resultados. | |
| | | Brecha de acceso a los servicios públicos y estigmatización. | Pérdida de especialización institucional y aumento de gastos operacionales. | |

| | | |
|--|---|--|
| Factores intermedios e internos | Influencia en la derivación de casos y en la determinación de la permanencia de éstos. | Pérdida de la pertinencia técnica de la derivación y aumento de tiempos de permanencia de forma artificial. |
| | No cumplimiento de estándares de operación | No cumplimiento de requerimientos de cuidado y seguridad. |
| | Personal no especializado y alta rotación laboral | Pérdida de calidad en desempeño técnico. |
| | Problemas en el manejo financiero | Incumplimiento de la normativa y aumento del riesgo. |
| | Retención de fondos sin claridad de utilización. | Destino incierto del uso de excedentes de operación y pérdida de confianza. |
| Control y monitoreo | Sistema de supervisión con foco administrativo y financiero con débil retroalimentación de resultados. | Inutilización del sistema de supervisión para el mejoramiento continuo y a largo plazo de las prestaciones. |
| | Resultados de evaluaciones y supervisiones no publicadas transparentemente. | Disminución de condiciones para el control social de los servicios. |
| Modelo de financiamiento | Diseño de financiamiento basado en el aporte privado y existencia de brechas de financiamiento, especialmente en línea residencial. | Generación de brechas importantes en el financiamiento de líneas residenciales y disminución de condiciones y especialización del personal. |
| | Formas de asignación de recursos bajo la fórmula de niño atendido. | Generación de barrera de entrada al sistema por inestabilidad producida en equipos y uno de los factores explicativo de la retención de casos. |
| | Diversos desajustes evidenciados en los factores de complejidad, cobertura, zona y discapacidad. | Factores de aumento por bajo de requerimientos (discapacidad), varios casos que cumplen requisitos sin factor aplicado (complejidad) y factores de zona sin evidencia. |
| | Nula transparencia en uso de gastos de administración centralizada, falta de claridad normativa de para qué fines deberían utilizarse y mecanismos no diferenciados para la asignación de estos recursos. | Aumento del riesgo de utilización de recursos en aspectos no pertinentes y pérdida de confianza del sistema. |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a análisis documental y entrevistas

Cada uno de estos factores tiene una relación sistémica, tal y como lo demuestra el diagrama sistémico de la Ilustración N° 22 mostrado a continuación:

Ilustración N° 21: Diagrama sistémico de problemáticas



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a análisis documental y entrevistas

VIII. RECOMENDACIONES PARA LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS

8.1 Modelo de provisión de los servicios

Los servicios de protección especializada tienen un perfil de bienes públicos o de propiedad común, justificando la intervención del Estado para su generación (FOCUS, 2012, pág. 38). Ahora bien, las maneras en que éste puede generar esta provisión van desde la producción directa hasta la delegación total, siendo hoy la subsidiaridad mediante las subvenciones el modelo de provisión de gran parte de los servicios.

Tabla N° 27: Experiencia Comparada sobre modelos de provisión

| País | Descripción |
|-----------|--|
| Argentina | Tipo de provisión de Centros varía por Provincia. A nivel nacional el 66% se encuentra en dispositivos privados. Algunos de estos organismos no tienen convenios con el Estado (UNICEF & SENAF, 2012). A nivel ambulatorio se desarrolla también variablemente, aunque principalmente vía ONGs. |
| Alemania | Se permite la labor de prestadores privados como “asistencia social libre”, siempre en base a organizaciones no lucrativas. La provisión se entiende bajo el principio de subsidiaridad institucional, en el sentido de que no se reemplaza a la sociedad civil si ya dispone de instalaciones propias, pero sin embargo la responsabilidad corresponde a los organismos oficiales. (Confederación de la Asistencia Social Privada): (Seidenstücker & Mutke, 2000) |
| Brasil | El Estatuto del Niño y Adolescente permite a entidades de atención gubernamentales y no gubernamentales hacerse cargo de la provisión de servicios de abrigo y variados de intervención ambulatoria. Las entidades no gubernamentales deben estar registradas. En el caso de las entidades de abrigo, el 65% de las entidades de abrigo son no gubernamentales y financiados principalmente por aportes privados (IPNEA, 2003). |
| Canadá | En protección especializada la participación de ONG es nulo e inexistente en materia residencial (Consejo Nacional de la Infancia, 2016). |
| Chile | Existen Centros Residenciales de administración directa y privados. La mayor parte de la provisión está a cargo de estos últimos. Entre estos existen organismos colaboradores subvencionados por el Estado y otras sin convenio, conocidas como coadyudantes. |
| Colombia | La participación de las ONG en la provisión de los servicios es alta. Se establecen estándares y objetivos, y financiados de manera adecuada a partir de contratos con valor pactado producto del análisis de los soportes necesarios. (Consejo Nacional de la Infancia, 2016) |
| Ecuador | El Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador reconoce a organismos ejecutantes del sistema nacional de protección a entidades públicas y privadas. Establece la necesidad de un registro de acceso y condiciona diversas reglas de participación, estableciendo claramente la prohibición del lucro. Las entidades privadas también pueden hacerse cargo del acogimiento institucional. (Congreso Nacional del Ecuador, 2003) |
| España | Varía según las provincias y comunidades autónomas. La participación de privados en los dos tipos de oferta es importante, pero sin embargo siempre deberán estar habilitados administrativamente por la entidad pública, la cual regulará su funcionamiento, en base a estándares de calidad y accesibilidad por cada tipo de servicio (BOE, 1996). |
| Francia | Entidades privadas sin ánimo de lucro pueden hacerse cargo de diversos centros de cuidado tales como Hogares para Niños, Centros de cuidado, Aldeas para niños. Su financiamiento es total por el Estado, solo se parcela al aporte de las familias de origen en centros de cuidado de apoyo social y no de protección (Rederio, 2000). |

| | |
|---------------|--|
| Japón | La Ley Núm. 164 de Bienestar de la Infancia de Japón permite la participación de personas, gobiernos locales, organizaciones sociales, además de la administración. Estas no pueden lucrar con la operación y deberán respetar la ley. |
| México | El artículo N° 25 de la Ley para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes establece que a falta de opciones de acogimiento familiar, se “recurrirá a las Instituciones de asistencia pública o privada o se crearán centros asistenciales para este fin. Muchos centros privados no cuentan con convenios con el Estado. |
| Nueva Zelanda | Al igual que Canadá, en protección especializada la participación de ONG es bajo e inexistente en materia residencial. (Consejo Nacional de la Infancia, 2016) |
| Perú | Las entidades privadas cubren parte importante de la oferta de acogimiento alternativo y ambulatorio, a partir de subsidios del Estado y Fundaciones particulares. El Estado fija principalmente algunas normas de costo por niño y requisitos de personas en los Centros de acogimiento residencial (Aldeas SOS, 2012). |
| Uruguay | El Código de la Niñez y la Adolescencia plantea en su artículo N° 19 la participación de la sociedad civil como principio básico del sistema de protección. Así mismo mandata a que los hogares de cuidado puedan ser provistos por instituciones especializadas autorizada para ello. La ley que crea el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay genera convenios con ONG a cargo de la provisión de hogares de cuidado y servicios de trabajo con familia y reparación. |

Fuente: Elaboración propia a excepción de Canadá, Colombia y Nueva Zelanda (Consejo Nacional de la Infancia, 2016)

La Tabla N°26 demuestra que, a nivel de la experiencia comparada, la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro es generalizada, incluso en la provisión de Centros Residenciales. Algunos países como Canadá y Nueva Zelanda eso si prácticamente no tienen Centros Residenciales tercerizados, siendo una labor de administración principalmente estatal.

Por otro lado, no existe evidencia clara comparativa de que los servicios que sean ejecutados directamente por la entidad pública sean de mejor calidad que los privados (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 91), como tampoco se puede realizar una afirmación inversa. Realizar una comparación requiere de aislar una serie de variables de contexto y de modelo que permitan determinar una afirmación seria.

| |
|---|
| Consejo Nacional de la Infancia |
| “Si uno mira América Latina la presencia de instituciones privadas siempre ha estado. Tampoco creo que el Estado lo haga necesariamente mejor. Es cosa de ver los CREAD, no son mejores que los privados” |
| Servicio Nacional de Menores |
| “Es imposible que el Estado se va hacer cargo de todos los servicios de infancia, además no lo hace bien, no da resultados lo que ha implementado” |

Ahora bien, un punto es la colaboración de la sociedad civil en la provisión de los servicios y otro distinto son las reglas en que esta debería operar. En esto la documentación es clara afirmando que la participación de los prestadores privados debiera generarse en un nuevo modelo de relación que consagre **la responsabilidad final del Estado, como garante principal del respeto, protección y cumplimiento de los derechos de la niñez** (UNICEF, 2014, pág. 41). Detrás de esta afirmación se encuentra la obligación del Estado de respetar y promover los derechos del niño, tal y como lo ha dispuesto la

Convención “lo que incluye la obligación de velar por que los proveedores privados de servicios actúen de conformidad con sus disposiciones” (CDN, 2003)

Esto implica que toda participación de privados en la provisión de los servicios responde a un interés público mayor en el cual participan diferentes tipos de actores, pero siempre bajo el resguardo del Estado. Así queda reflejado también en la Sentencia de la CIDH al Estado de Brasil en el año 2006:

“la prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo. La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios, exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible” (CIDH, 2006)

En línea con lo planteado por Fernando Atria y Claudia Sanhueza (2011) para el debate educacional, lo anterior conlleva entender que la propiedad de las prestaciones, al ser de un interés colectivo por proteger derechos de los niños, niñas y adolescentes, no sería privada, aun cuando su ejecución sea encargada a organismos privados sin fines de lucro. Esta mirada conlleva una profunda reformulación de las formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, entendiendo que lo público no se agota en el Estado pero que tampoco la sociedad civil equivale a lo público (Bresser - Pereira & Cunill, 1998).

| |
|------------------------------|
| Servicio Nacional de Menores |
|------------------------------|

| |
|--|
| “¿Con cualquier tipo de sociedad civil o un tipo específico que queremos fomentar?, esa decisión no se ha tomado. La gran apuesta es que sea especializada, debiera tener un enfoque de DDHH, ¿Qué tipo de privado quieres que ingresen?, ¿Quieres que ingresen empresas? Debiera ser un mercado especial protegido, lo que no significa que se tenga que mejorar los niveles de transparencia del sistema. Transparentar lo que tu esperas de las ONGs” |
|--|

El establecimiento de este nuevo modelo de provisión implica la generación de nuevos procesos, reglas y condiciones. Hoy el Reglamento de la Ley N° 20.032 plantea que las subvenciones son un “auxilio económico”. Detrás de esto se entiende que el Estado reconoce la labor de la sociedad civil aportando una parte de los costos operacionales, pero también liberaliza la generación de la oferta, para que desde el sector privado “se proponga” al sector público la disponibilidad de ésta. El Estado en esta lógica ha en la práctica renunciado a planificar y organizar la oferta, teniendo la sociedad civil un rol preponderante no solamente en la generación de valor social, sino en el aseguramiento general de la disponibilidad de la oferta. Se hace necesario “invertir” esta lógica, haciendo que el Estado planifique la oferta necesaria, para por ejemplo facilitar la reducción del

número de casos institucionalizados y Centros disponibles, y la organice teniendo en cuenta todos los factores de gestión que inciden en ello, para que desde esta base se analice el tipo de provisión necesario, su factibilidad y se aseguren todas las condiciones necesarias.

En esta misma línea, se requiere del establecimiento de estándares comunes y óptimos para todo tipo de prestadores, públicos o privados. El Estado debe asegurar las condiciones necesarias para que cualquier ejecutante pueda cumplir con éxito estos estándares. Un aspecto crucial al respecto es el modelo de financiamiento, el cual debiera asegurar las condiciones financieras fundamentales para el cumplimiento de estos estándares, lo que requiere de analizar profundamente sus fuentes de obtención y las modalidades de su asignación desde el Estado. Así mismo, se requiere de fortalecer el control de los prestadores y generar herramientas efectivas para permitir un control social sobre estos.

También es necesario tener en cuenta que decidir por la tercerización de los servicios debiese responder a una serie de factores de factibilidad. Si se decide por esta vía, es porque se aseguran una serie de condiciones, desde tan básicas como tener actores interesados, hasta asegurar que éstos aseguren una estabilidad y calidad pertinente. Esto último precisamente sería el objetivo de un sistema de pre calificación de oferentes, el cual debiera no permitir la entrada de prestadores que no aseguren calidad. No resulta prudente optar por la tercerización de los servicios si esta no asegura, ni con las mejores condiciones posibles, estos elementos. Aunque diversos temas que obstaculizan actualmente este principio, tales como el modelo de financiamiento o las formas de licitación sean corregidos, esto puede seguir siendo un factor a tener en cuenta, por ejemplo en territorios más aislados o en servicios de mayor complejidad como el Cuidado Alternativo Residencial. Esto demuestra la importancia de las gestiones transversales de planificación y organización de proyectos antes de optar por una licitación, que permitan tomar mejores decisiones, optando así por diferentes formas de provisión según sea la necesidad.

También cabe analizar si los bienes y servicios tienen posibles mecanismos de salida. Estos son la posibilidad de “cambiar de proveedor, lo que requiere que exista competencia en la provisión del servicio” (González, 2000, pág.18), y no tengan barreras legales o sean bienes públicos puros (González, 2000). Para el sujeto de atención, la derivación de un niño o niña, o sus familias, a un servicio de protección especializada se realiza en el contexto de una medida de protección dictaminada por el Estado, no existiendo marcos amplios de decisión autónoma en su determinación. La decisión más bien radica en los actores involucrados en la derivación de los casos, que actúan frente a la oferta disponible.

En este marco, cabe destacar que actualmente a nivel residencial existen Centros Residenciales privados que reciben un financiamiento sin aportes del Estado y, aunque pueden registrarse, no tienen mayor fiscalización por parte del Estado. De acuerdo a lo planteado anteriormente, su existencia sólo se justifica si, habiéndose así planificado y organizado por el Estado la necesaria disponibilidad de ésta, ella es factible, siempre en

un marco de regulación clara, fiscalización estricta y cumplimiento de criterios de organización y estándares de calidad comunes. A nivel ambulatorio, las opciones de salida pueden darse a partir de oferta complementaria que pueda existir a nivel comunitario que amplíe las gamas de alternativas de respuesta, lo que sería un elemento totalmente positivo al ampliar las opciones de intervención.

Cabe tener en cuenta en esta lógica que la provisión de los Centros de Cuidado Alternativo Residencial es uno de los servicios de mayor complejidad técnica, teniendo en cuenta que estos debiesen tener los mismos estándares que los centros estatales. La disminución de las barreras de entrada y modelos de financiamiento correctos, sobre todo si se proyectan centros de tamaño pequeño, son factores claves para asegurar una mayor cantidad de entidades privadas disponibles con calidad suficiente. Su participación además parece también una alternativa favorable para tener una mejor adaptabilidad de la oferta necesaria según cambios en la demanda y criterios de organización, ya que puede controlarse en cada periodo licitatorio, además de permitir la agregación de valor social en miradas de intervención y factores de proximidad por parte de la sociedad civil.

Sin embargo, también es necesario posibilitar la generación de una provisión directa por parte del Estado, que permita responder en zonas complejas y aisladas, asegurar la disponibilidad en caso de carencia de suficientes oferentes o de baja calidad y para asegurar una cobertura estatal por cada región que permita dar permanencia al acceso en caso de cierres de centros, administración provisional de éstos o casos de sobre demanda.

Por otra parte, algunos entrevistados recomiendan la inclusión de municipios en la provisión, aspecto que es posible actualmente, pero solo existente en comunas con alto nivel de aislamiento. Fomentar esto respondería a la experiencia internacional de sistemas exitosos, sobre todo en la generación de Centros de Cuidado Alternativo Residencial.

| |
|---------------------------------|
| Consejo Nacional de la Infancia |
|---------------------------------|

| |
|---|
| “Un programa de reparación de maltrato lo podría hacer un consultorio, una municipalidad debiese abrirse a otros” |
|---|

En materia de intervenciones ambulatorias, cabe distinguir las licitaciones por proyectos de las de prestadores en específico. En las modalidades ambulatorias por proyectos, se recomienda continuar la participación de prestadores privados en el sentido de que éstos pueden disminuir en mayor medida los costos de administración de los diferentes proyectos, además de favorecer una mejor adaptabilidad de la oferta necesaria según cambios en la demanda y criterios de organización, además de permitir la agregación de valor de intervención y proximidad por parte de estos.

Por último, la provisión de prestadores individuales puede generarse de diversa manera. Es posible que un cierto tipo de prestaciones específicas tengan una demanda tal que justifique la presencia de personas de manera permanente, pero que tampoco sea necesaria la licitación de un proyecto ambulatorio específico. Esta situación puede justificar la contratación de interventores especializados en las Direcciones Regionales,

desde contrata (para demandas proyectadas que exijan una jornada completa) hasta honorarios (para demandas que exijan horas parceladas). Así mismo, pueden generarse prestadores individuales privados para la atención de casos en situaciones específicas de complejidad, movilización y atención de casos.

8.1 Gestiones transversales

Una de las gestiones transversales más fundamentales es **mejorar la definición de los atributos esperados de los servicios**. Se hace necesario la definición de estándares de calidad para cada prestación. Estos estándares deberían generar un marco general y universalmente aplicable (FOCUS, 2012, pág. 67) con la finalidad de generar normas que homogenicen, formalicen y coordinen las expectativas y transacciones en una escala nacional e internacional (Roa, 2012).

Los estándares deberían constituirse como reglas aplicables a todos los prestadores, con la finalidad de generar un marco mínimo de comparación, así como la generación de una base mínima de calidad que permita definir los costos de ésta. Esta base debería permitir un dinamismo tal que permita la inclusión de estándares por parte de las regiones, además de permitir a los prestadores privados generar valor social propio, pero siempre sobre una regla general que asegure la calidad de los servicios. La elaboración de estándares debiese ser un elemento funcional dentro del modelo de gestión de programas de la institución responsable. En este sentido, debiese responder, primero, a los procesos de evaluación que caracterice al sujeto de atención, la problemática, los resultados de la supervisión y de resultados finales del sistema.

Por su parte, los estándares deberían reflejar las cadenas de valor de las prestaciones en términos de atributos esperados en insumos, procesos y actividades, productos y resultados esperados, con formas de verificación concretas de su cumplimiento. En el marco de licitaciones esto debe entender que de todo el marco de atributos, resulta sumamente necesario tener cuidado con la inclusión de resultados que no dependen únicamente del prestador, lo que resulta fundamental para el correcto diseño de indicadores de evaluación y exigencia.

La fijación de estándares claros y medibles permite generar una serie de procesos, siendo uno clave, la elaboración de estándares para procesos de precalificación técnica, los que pueden categorizar los elementos de forma distinta e incluir otros elementos diferentes al desempeño, según su objetivo dentro del sistema. Por otra parte, se recomienda la generación de una planificación a largo, mediano y corto plazo por cada prestación, que reconozca el estado de la situación por cada una, con la finalidad de generar acciones progresivas de mejoramiento de la ejecución que se reflejen no en los estándares pero sí en metas fijadas para diferentes indicadores.

Por otro lado, la explicitación clara de atributos debiese influir en el proceso licitatorio. Como fue diagnosticado en la situación actual, resulta necesario mejorar la explicitación de los contratos, conviniendo claramente estándares claros de desempeño, vinculantes

para los procesos de financiamiento y supervisión. Así mismo, la explicitación de atributos debiese ser la base para la definición del costo de las prestaciones.

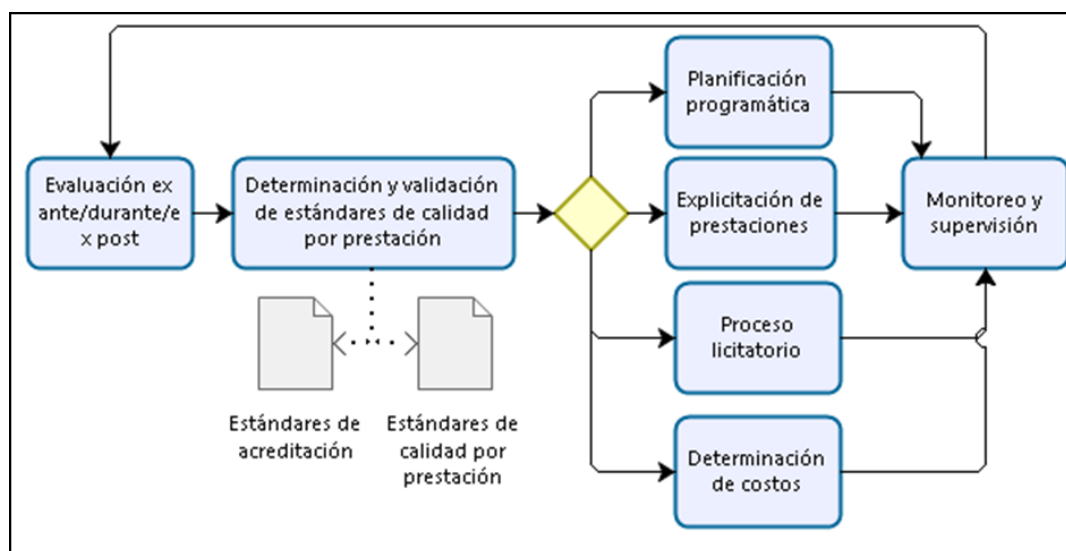
La fijación de estándares debiese materializarse en marcos de explicitación de objetivos de resultados, procesos y actividades, los cuales debiesen materializarse en indicadores y metas, adaptables según la planificación programática, lo cual influya en los procesos de monitoreo y supervisión, además de la evaluación ya mencionada.

Por último, cabe destacar, que se requieren diseños institucionales que eviten la excesiva separación funcional de las tareas de diseño e implementación. Se requieren procesos virtuosos que reduzcan complejidad, dado que las intervenciones sociales cuentan con una alta complejidad y asimetría en el manejo información, diferentes interpretaciones por niveles de implementación e incertidumbre de sus resultados. Se hace necesario considerar elementos “*botton – up*” para la formulación de los atributos, ya que éstos pueden ser beneficiosos en políticas con alto número de actores involucrados y proximidad local (Sabatier, 1986, pág. 37).

Aun así, dada la centralidad de la definición de estándares y normas para diversas fases del modelo de gestión de programas y de licitaciones, se recomienda que la definición de éstos, tenga también un proceso de validación final por una entidad externa como un órgano colegiado o administrativamente superior, la cual vele por la verificación de la calidad del proceso metodológico, así como de la pertinencia técnica desde un actor con mirada externa.

Los elementos antes explicados sobre la explicitación de atributos se sintetizan en la ilustración N°22.

Ilustración N° 22: Proceso de explicitación de los atributos



Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto transversal necesario es la **generación de un sistema informático pertinente** para los procesos de gestión de casos como para la supervisión técnica.

Se hace necesario la generación de mejores soportes interoperables de información sobre los casos que permitan una adecuada disponibilidad de esta por parte de los prestadores privados y así mejorar la calidad de la intervención y evitar prolongamientos de los tiempos de permanencia por repeticiones de tareas de diagnóstico. Esto requiere el desarrollo de un sistema centralizado de la que digitalice un **Expediente único de casos** por cada niño, el cual sea retroalimentado por todos los actores involucrados en el sistema, permitiendo así materializar un expediente único de casos interoperable.

Por otra parte, se requiere generar una plataforma que mejore una visión integral de los procesos, considerando nuevas herramientas para el análisis de las evaluaciones y aspectos cualitativos entregados por los supervisores, permitiendo que se conviertan en insumos accesibles para toda la institución” (Andrade M. , 2016, pág. 69).

Los elementos anteriormente mencionados son claves para la organización efectiva de la provisión de las prestaciones, además de su potencial utilidad para las diferentes actividades del método de intervención proyectado, así como para la gestión de los programas.

Cabe destacar que esto requiere de la integración de una arquitectura tecnológica compleja y con participación de diferentes actores involucrados del Poder Ejecutivo, Judicial y organismos de la sociedad civil. En este sentido, se requiere de un impulso político y estratégico importante por parte de las instituciones responsables, como el Ministerio de Desarrollo Social, que replique la forma de aquellos procesos que han sido exitoso en el país como el Servicio de Impuestos Internos (Ferreiro, 2008; Norambuena, 2008).

También se requiere la participación del servicio en **materias de autocuidado del personal de los organismos colaboradores**. Si bien esto puede realizarse exigiendo estándares de acreditación organizacional y evaluando la sustentabilidad al respecto en la evaluación de proyectos, existen diversas instancias potenciales en la gestión de redes que eventualmente puedan compartirse, así como su inclusión en actividades de descompresión de equipos y transferencia técnica sobre herramientas de autocuidado, lo que es clave por la complejidad relacional de las intervenciones del área (FOCUS, 2012, pág. 125), sobre todo en prestadores sin políticas internas al respecto.

Por otra parte, se recomienda la continuidad de la **participación de los prestadores privados**. Actualmente existe un Consejo Consultivo en las que participan los principales organismos colaboradores de la institución. Se recomienda continuar con este mecanismo de forma diferenciada al Consejo de la Sociedad Civil de la Ley N°20.500, estableciéndolo dentro de los mecanismos institucionales de participación, con la finalidad de generar una instancia de participación a nivel estratégico.

También se recomienda incluir la participación de los prestadores en los diversos procesos de la gestión de los programas, a nivel central y regional, tales como la evaluación, la gestión de redes y la formulación de estándares, además de la determinación de los costos de las prestaciones. Con esto se busca reducir también las diversas asimetrías de

información que posee el Estado, además de poder integrar experiencias exitosas de ejecución, dando así un marco de colaboración en el diseño.

La Tabla N°28 muestra las diferentes formas de participación por cada una de estas áreas:

Tabla N° 28: Formas de participación de prestadores

| Fase/área | Objeto y finalidad | Formas de participación |
|------------------|---|--|
| Estratégica | Participación en definiciones de prioridades en planificación estratégica institucional a nivel central y nacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Participación en elaboración de políticas estratégicas validadas por autoridades. • Participación en elaboración de planificaciones a nivel central. • Constitución de escenario de participación de prestadores a nivel central con acompañamiento. |
| Gestión de redes | Generación de marco de colaboración entre actores y equipos a nivel regional y local. | <ul style="list-style-type: none"> • Participación en instancias de planificación y coordinación de redes a nivel regional. • Participación en instancias de planificación y coordinación en redes a nivel local – municipal. |
| Evaluación | Reducción de asimetrías de información de resultados e identificación de prácticas con evidencia. | <ul style="list-style-type: none"> • Participación de prestadores en licitaciones de estudio • Participación de prestadores en procesos de evaluación ex ante y ex post |
| Diseño | Reducción de asimetrías de información sobre atributos y mayor involucramiento diseño-ejecutor. | <ul style="list-style-type: none"> • Participación consultiva en elaboración de estándares. • Participación y colaboración en determinación de costos. |
| Licitación | Colaboración en información sobre procesos de licitación y evaluación | <ul style="list-style-type: none"> • Participación consultiva en evaluación de procedimientos de licitación. |

Fuente: Elaboración propia

8.2 Componente 1: Condiciones previas a la licitación

8.3.1 Estructuras de la oferta de prestaciones

Se requiere que la estructura de la oferta genere una mayor proporción de prestadores por proyectos, ojalá con mayor distribución territorial, logrando una equidad en la calidad de estos prestadores. Una mayor distribución de prestadores permite una mejor proximidad de la experiencia con las realidades locales, además de un menor costo de transacción por conceptos de gasto centralizado de administración.

Ministerio de Desarrollo Social

“El monopolio de las ONG grandes no debiera promoverse, el diseño debería permitir lograr un servicio de calidad también en las pequeñas, aprovechando así la experiencia local”

Así mismo se requiere que los procesos licitatorios tengan mayor participación de postulantes, así como aumentar el nivel de competencia técnica.

Para el logro de estos objetivos se requieren mejorar una serie de factores sistémicos que generan esta estructura.

Una mayor exigencia en **estándares de calidad** claramente implica poder considerar mejores condiciones de pago que no aumenten por ende las barreras de entrada y atraigan mayores oferentes, así como una forma de asignación de recursos que eviten incentivos negativos. Se hace preciso “entregar más recursos, para hacer atractivo el ingreso a nuevos proveedores y elevar los estándares de estas organizaciones.” (Iruarrizaga, 2016).

Un elemento es considerar un **mejor financiamiento de las barreras de entrada**, incluyendo gastos de arriendo proyectados según personal y un modelo arquitectónico, gastos operacionales y gastos de capital (principalmente de adquisiciones de mobiliario y hardware) (FOCUS, 2012, pág. 111).

Otra arista del escenario de oferta guarda relación a la **estabilidad laboral de las personas y equipos**. Además de los efectos negativos que trae la alta rotación del personal en el sistema, esto constituye también un desincentivo para la conformación de proyectos.

El pago por caso atendido por atención efectuada considera un monto destinado para todo tipo de costos, fijos y variables, pero que son dependientes del ingreso de jóvenes. Dado que la industria no puede controlar los factores de demanda que son exógenos, los recursos no son necesariamente estables. Ello genera el incentivo de la retención y prolongación de la permanencia de los casos en los programas, pero también una alta rotación y dependencia de los equipos a estos recursos, los que si no se obtienen dificultan entonces el pago de remuneraciones.

Se hace necesario que el resultado de los procesos licitatorios sea sometido **constantemente a evaluación**. Para ello se recomienda generar sistemas de información que verifiquen el nivel de oferta y competencia (FOCUS, 2012, pág. 111), además de la declaración de los concursos desiertos (FOCUS, 2012, pág. 67).

8.3.2 Sistemas de precalificación de prestadores y prestaciones

La ejecución de servicios sociales requiere de la disminución de asimetrías de información que permitan a las administraciones públicas tener claridad o señales claras frente a la eventual o actual ejecución de los servicios sociales. En este sentido, tanto las prestaciones

administradas directamente o las ejecutadas por prestadores privados requieren de procesos que disminuyan estas brechas de información. Si bien, al respecto, se pueden buscar diferentes mecanismos para validar o verificar la calidad de los dos tipos de provisión, aquí se desarrolla específicamente en el marco licitatorio de un sistema de pre calificación de oferentes.

Los atributos a medir en la precalificación de oferentes deben responder a la necesidad de identificar la calidad de manera previa, generando una acción oportuna para evitar selecciones adversas de oferentes no preparados en el proceso de licitación y para reducir los costos y tiempos necesarios de éste. Con esto se busca reducir las asimetrías de comunicación, colocando un “validador” de la verificación de esa información a fin de “trasladar la confianza y fiabilidad desde ámbito de la familiaridad hacia uno menos personalizado y más objetivado” (Matus, 2013).¹⁴

Ahora bien, este sistema de precalificación debe responder a los lineamientos definidos del modelo de provisión. En este sentido, podrían entenderse dos tipologías conceptuales no excluyentes. Por un lado, se puede pre calificar a los oferentes en la línea de acreditar la suficiencia de los resultados según proyectos técnicos propios de la sociedad civil. Por otro, se pueden analizar las capacidades y el cumplimiento de resultados de acuerdo a estándares claramente definidos por la administración pública. El primer modelo es el que se describe, por ejemplo, en la propuesta del CEES - UC (Matus & Roa, 2013) y que está destinado a la acreditación de calidad de los programas ofrecidos por las organizaciones desde una lógica de evaluación progresiva de sus resultados. La segunda dirección se produce en el contexto de establecimiento de estándares derivados de un proceso constante de evaluación, el cual define insumos, procesos y productos necesarios de determinadas prestaciones. En este sentido, los niveles de verificación al respecto deben responder a las capacidades para implementar estos estándares y analizar el desempeño y logro de resultados. En este sentido, no es una “acreditación de programas”, sino un sistema de precalificación de oferentes en torno a estándares definidos por el Estado.

Sin embargo, cabe aclarar que la acreditación de los programas propuestos por ONGs es algo totalmente factible en el marco de la evaluación de buenas prácticas reconocidas, las cuales puedan perfeccionar tanto el propio diseño de estándares definidos desde el Estado, como generar opciones de salida, específicamente a nivel comunitario y ambulatorio que esté disponible de *manera extraordinaria a la oferta que debe garantizar el Estado como piso*, y que por lo tanto podría registrarse en el Registro Público como opción válida y siempre sujeta a fiscalización.

¹⁴ Por otro lado, si el modelo de provisión apuntará a permitir, por ejemplo, Centros Residenciales independientes de la red estatal, el sistema de precalificación debiera también acreditarlos, como un mecanismo de asegurar la calidad de estos centros, declarando así su idoneidad de acuerdo a las disposiciones legales, tal como lo plantea la Directriz N° 73 de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (Naciones Unidas, 2010).

El diseño de los sistemas de precalificación al considerarse como un proceso secuencial de etapas de evaluación se denomina sistema de acreditación, el cual tiene como objetivo el destinar una certificación que genera una señal al Estado, generalmente mediante un registro público. Cabe tener en cuenta en su diseño de procesos debe responder a diversos riesgos como el “gatopardismo” (en donde las instituciones aprenden a ser expertas en el juego), la rutinización de los procesos, la corporativización (un mayor peso de los agentes en la definición de las normas), la homogeneización (el incentivo a no innovar dado que el atributo ya está puesto, lo que es también perjudicial si se tiende a generar marcos homogéneos para las dos áreas).

La experiencia internacional recomienda generación de **dos líneas de acreditación: una organizacional y otra para las prestaciones o servicios** en diferentes grados de progresión (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016).

En la primera arista, es necesario distinguir lo que se entiende como “organizacional”, lo cual puede tener diferentes niveles. Un nivel “exógeno” propio de la Organización Sin Fines de Lucro y otro de proximidad que genera las capacidades organizacionales básicas para la implementación de un proyecto o servicio, lo que entraría dentro del segundo tipo de acreditación.

En este nivel exógeno, cabe destacar que las Organizaciones Sin Fines de Lucro cumplen labores claves de administración de los servicios, especialmente en materia de gestión de personal, manejo de recursos y supervisión interna, tal como se analiza en el punto 8.5.2.3 del presente estudio. Esto hace necesario analizar la posible pertinencia de incluir niveles de acreditación de organizaciones adicionales a la certificación administrativa actualmente existente, idea la cual podría tener implicancias para el dinamismo y la autonomía de las organizaciones, las cuales además muchas veces tienen roles de construcción de garantías y prestan servicios a otras entidades públicas.

Se hace necesario analizar al respecto, especialmente si se considera un financiamiento especial para gastos centralizados que garanticen los recursos necesarios para actividades claves de apoyo a los proyectos, si se requiere sólo una mejor regulación o un nivel de acreditación organizacional adicional. Es posible plantear que los tópicos de administración del personal, manejo de recursos y supervisión interna parecen ser funciones fundamentales y elementales que debieran realizar las ONGs y son un soporte fundamental del éxito de las prestaciones. Además, son funciones mucho más definibles que la complejidad propia del nivel de proyectos. En este sentido, se recomienda fortalecer la regulación al respecto, en línea con lo que se desarrolla en el punto 8.5.2.3, para exigir un marco de organización mínimo que permita dar sustentabilidad a la ejecución de los servicios que ofrecen los organismos.

Aun con lo anterior, **esto no obsta que las ONGs no puedan acreditarse organizacionalmente por sí mismas**, existiendo para ello diversos modelos y agencias (CAF, EFQM, Malcolm). Se hace necesario evaluar la pertinencia de que el Estado financie o colabore con esta práctica, teniendo en cuenta que aunque

recomendable, no es su objetivo principal. Ello se puede realizar en el marco de políticas de apoyo a la sociedad civil que trabaja con el Estado. En cambio, sí es posible que sí una ONGs se acredita en este nivel, sí sea reconocido por el Estado, tanto en el registro público como en la evaluación del proceso licitatorio.

En **materia de acreditación de servicios y prestaciones, las entrevistas concuerdan con generar un modelo escalonado de progresividad**, que permita materializar un sistema de mejoramiento continuo, incorporando entonces el reconocimiento de calidad por etapas, con propuestas de mejoramiento de un ciclo a otro. Al respecto, aunque diseñado con otra dirección, el modelo progresivo de niveles de acreditación por el CEES - UC (Matus & Roa, 2013) es una guía recomendable al respecto, en cuanto a la idea de evaluar inicialmente elementos de capacidad y avanza progresivamente en la verificación del logro de resultados, misma progresividad conceptual que debiera acreditarse en la lógica de estándares definidos desde el Estado.

| |
|---------------------------------|
| Ministerio de Desarrollo Social |
|---------------------------------|

| |
|--|
| “Acreditar programas tiene que ver, tienes un diseño inicial, hagamos esa evaluación, cuáles cumplen, hagamos primeros ajustes, para establecer acreditaciones intermedias de programas y así” |
|--|

En línea con lo anterior, se propone que el primer nivel de acreditación de servicios y prestaciones responda a criterios iniciales que verifiquen la **disponibilidad de capacidades organizacionales y técnicas suficientes para la implementación de los servicios**. Al respecto se recomienda evaluar aspectos que, aunque relevantes, tampoco no se constituyan como grandes barreras de entrada, tales como la coherencia del proyecto técnico ofrecido por la ONG con los estándares de calidad fijados por el Estado, la verificación de disponibilidad de instrumentos precisos para la intervención social, la existencia de marcos de planificación claros, la incorporación de una propuesta técnica adicional, la identificación de una capacidad directiva y organizacional suficiente, la verificación de gestiones transversales confirmadas desde la ONG hacia el proyecto, la experiencia en intervenciones similares y la existencia de procesos de generación de conocimiento, asesoría técnica y evaluación relacionados a la prestación.

Los **otros niveles de acreditación debiesen incorporar elementos de logro de resultados ya posibles de verificar en el desempeño**. Al respecto es necesario realizar la distinción entre resultados de estándares de cumplimiento de inputs, procesos y productos, de un nivel mayor (resultados intermedios – impacto) el cual es más difícil de ser analizado por el monitoreo de desempeño. Es por ello, que **se recomienda una acreditación media que reconozca a aquellos prestadores que luego de haber tenido experiencia como ejecutores hayan cumplido positivamente con los resultados de desempeño** verificados por los procesos de supervisión. Seguidamente de esto, se recomienda generar **un tercer tipo de acreditación avanzada que reconozca el cumplimiento de resultados a nivel de propósito** (por ejemplo, egresos exitosos), así como el reconocimiento de innovaciones generadas por las intervenciones.

Ahora bien, cabe determinar **qué niveles dentro de estos ámbitos son los requeridos como mínimos para poder generar una base mínima de condiciones que permita la entrada de oferentes a las licitaciones a partir de su reconocimiento inicial en un registro público.** Esto requiere examinarse detenidamente ya que no es deseable generar un sistema que genere altas barreras de entrada que desincentiven la entrada de prestadores al sistema, aspecto que también debe tenerse en cuenta al señalar los estándares aquí evaluados, de aquellos que eventualmente dependan del mismo financiamiento, como lo es el caso de la infraestructura en el caso de la acreditación de proyectos.

Al respecto pueden existir dos opciones centrales. La primera es continuar con la manera actual, permitiendo que diversos oferentes certifiquen diversos elementos administrativos básicos. La no existencia de acreditaciones en materia técnica, simplemente derivaría en menores puntajes adicionales en aquellos procesos licitatorios. La segunda opción es habilitar la entrada al registro público con esta certificación formal y además, con una acreditación inicial básica de las prestaciones ofrecidas y de interés por los prestadores. La decisión depende del grado de disponibilidad de la oferta, así como del grado de dificultad de los atributos exigidos en el primer nivel de acreditación de servicios, factores que puedan generar una eventual barrera de entrada. Aun así, mantener la primera alternativa no genera valor adicional a lo existente en corto plazo, aunque sí a largo plazo por la progresividad en los niveles. Eventualmente, considerando estos elementos, lo ideal sería disponer en un inicio la primera alternativa y avanzar progresivamente hacia consolidar la segunda alternativa, aunque depende de los diseños dispuestos en los atributos.

Del análisis realizado, es posible clasificar los tipos de acreditación y sus áreas de evaluación, tal como se expone en la Tabla N°29:

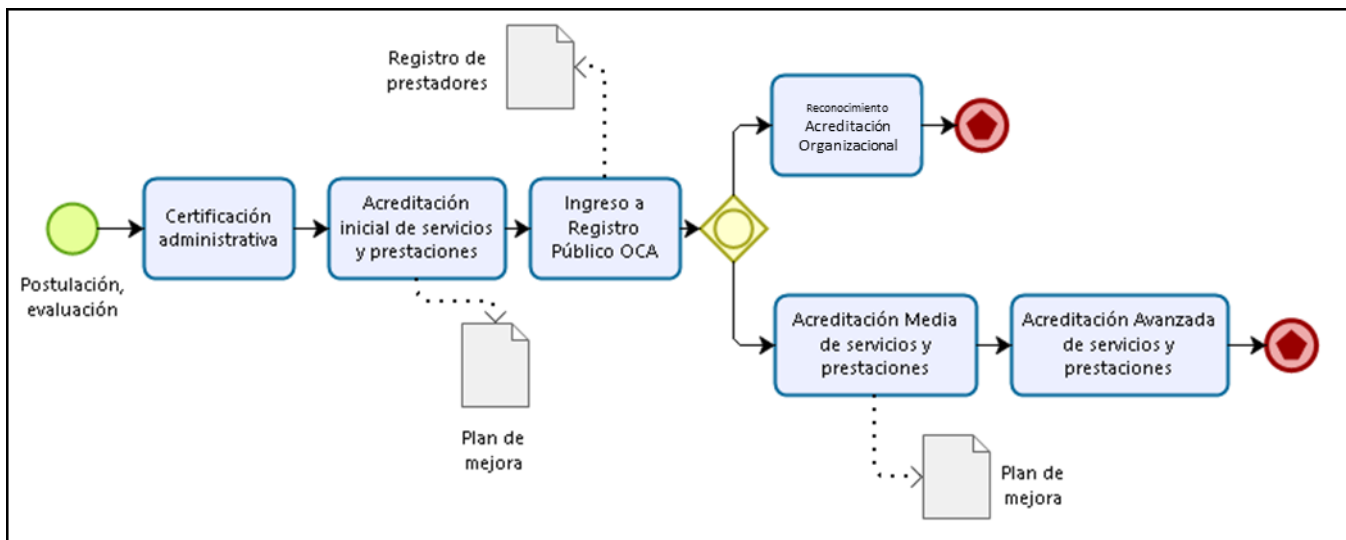
Tabla N° 29: Tipos de acreditación y áreas de evaluación

| Tipo | Cumplimiento normativa administrativa y legal | Gestión de personas y financiera | Coherencia de diseños con estándares e instrumentos | Cumplimiento positivo de estándares de calidad de desempeño | Generación de innovaciones, buenas prácticas y resultados de propósito. |
|---|---|----------------------------------|---|---|---|
| Certificación de prestador | | | | | |
| Reconocimiento Acreditación organizacional (Voluntaria) | | | | | |
| Acreditación Inicial de servicios y prestaciones. | | | | | |
| Acreditación Media de servicios y prestaciones. | | | | | |
| Acreditación Avanzada de servicios y prestaciones. | | | | | |

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, la relación temporal y secuencial queda reflejada en la Ilustración N°24:

Ilustración N° 23: Progresividad de la acreditación



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, cabe recordar que los actores involucrados proyectan la incorporación de prestadores individuales para intervenciones ambulatorias. Para ello requiere hacerse una diferenciación con lo mostrado anteriormente. Al respecto, existe diversa experiencia en otros servicios públicos (Defensoría Penal Pública, Mediadores Penales, Profesionales de la salud especializados) los cuales se concentran en la verificación de señales académicas y de especialización con diferente intensidad. En ese marco, se recomienda la regulación de un registro especial de prestadores individuales, al cual ingresen personas que cumplan con los requisitos técnicos de formación o verificación de conocimientos. Por otra parte, se recomienda evaluar la necesidad o no de generar un mecanismo habilitante de calificación propio.

Cabe destacar que la acreditación requiere de una gobernanza de los procesos que permita verificar su resultado de manera autónoma de manera de “resguardar la objetividad en los procesos relevados” (Andrade, 2013, pág. 49). Esto puede generarse a partir de diversos arreglos institucionales entre el proceso de evaluación misma y la aprobación del resultado. Por ejemplo, la evaluación podría realizarse por prestadores privados, el proceso realizarse completo por una institución estatal externa o constituirse un órgano colegiado que valide evaluaciones. El diseño de estos arreglos, además, debe tener particular cuidado con los conflictos de intereses entre las partes. Por último, cabe destacar que la acreditación debiese ser gratuita, realizada de manera estable (anual) y de carácter general para identificar en una vez diferentes niveles.

8.4 Componente 2: Planificación, organización y licitación

8.4.1 Planificación de procesos centrales

Se recomienda tener un especial cuidado en la programación de una serie de procesos interdependientes, con la finalidad de propiciar un marco de claridad y certidumbre y evitar así superposiciones entre procesos. Éstos se detallan en la Tabla N° 30:

Tabla N° 30: Procesos centrales e hitos relevantes

| Proceso | Hitos principales | Programación óptima |
|-----------------------------------|---|---|
| Evaluación, diseño y programación | Evaluación ex post y ex ante | Cada periodos fijos de duración de prestación en ejecución |
| | Generación de estándares | |
| | Explicitación de costos | |
| | Organización de proyectos | |
| Acreditación | Llamado anual a proceso de acreditación | A inicios de cada año y año posterior a nueva elaboración de estándares |
| | Proceso de evaluación | |
| | Ingreso a registro público | |
| Licitación | Llamado a concurso | Un año por cada prestación de acuerdo a duración de procesos relacionados |
| | Evaluación de propuestas | |
| | Calificación presupuestaria | |
| Ejecución | Duración de contratos y programas | Cada periodos fijos de duración |
| | Procesos de monitoreo | Cada parcialidad y anual |

Fuente: Elaboración propia

Los procesos de evaluación y elaboración de estándares debiesen generarse de forma regular por cada prestación, eso sí respetando tiempos prudentes en la ejecución que permitan la verificación de resultados de desempeño y de efecto, en un contexto también de periodos de contratación que permitan una mayor estabilidad de los proyectos.

La elaboración de estándares implica generar mecanismos **de determinación de costos** que permita garantizar el cumplimiento de éstos (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 93). Se necesita asegurar igual marco de tarificación para proyectar un presupuesto a largo plazo de acuerdo a los requerimientos de ingresos y asegurar con ello la disponibilidad presupuestaria para contrataciones independientes del ciclo presupuestario

Ahora bien, el Estado debe decidirse por un modelo de costeo de los estándares. La teoría regulatoria da cuenta de diversos métodos. Un modelo es el de “empresa modelo” que determina los costos que debería tener una empresa pero con la utilización de las tecnologías más eficientes, suponiendo – eso sí – una construcción teórica compleja sujeta a diversas asimetrías de información. Por otro lado, existen métodos que combinan la fijación de precios bajo el modelo de “empresa modelo” pero con reajustes constantes de acuerdo a la ejecución de costos (*Price cap*). También existen modelos basados en la experiencia de retornos de inversiones y en el reconocimiento de costos efectivos de manera estable (*benchmarking*) (Butelman & Drexler, 2003).

Dada la naturaleza de las prestaciones y el contexto general de adaptabilidad de los estándares se requiere un modelo basado en los costos efectivos registrados de la experiencia del gasto, en donde el Estado determine primero los estándares técnicos y evalúe posteriormente según la información de ejecución de gastos y costos explicitados por los prestadores un modelo eficiente de gastos que considere los factores territoriales de variación. Esto implica fortalecer los mecanismos de control de gasto con la finalidad de obtener información de costos y hacer partícipes a los prestadores en la proyección de gastos eventuales.

Cualquier modelo que se adopte necesita reducir las asimetrías de información que eventualmente tiene el Estado para determinar los costos, así como los incentivos de las partes para aumentar y disminuir los costos. Esto requiere que ojalá una tercera entidad, posiblemente licitada, genere una propuesta inicial, la cual sea retroalimentada con los prestadores, dentro de un contexto de participación no solo de la entidad directamente responsable, sino de la Dirección de Presupuestos “de modo de llegar a resultados validados por todos los sectores” (FOCUS, 2012, pág. 128).

Los procesos de acreditación debiesen ser anuales y ojalá antecesores de los procesos de licitación. Éstos últimos debiesen ser programados con claridad para los prestadores y de forma variable, o sea que en un año se licite una prestación para luego en el siguiente año realizar una nueva licitación.

| |
|---|
| Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
|---|

| |
|---|
| “la planificación del proceso completo desde que diseñas las bases de licitaciones, la incorporación de las evaluaciones, cómo incorporas también la opinión de expertos, hace la licitación, tiene que ser más ordenado, pero considerando todos estos elementos. Lo ideal sería una línea de acción o un tipo de programas lo licitaras de una sola vez y al mayor tiempo posible para evitar rotación de personal y para incorporar elementos de evaluación” |
|---|

Un aspecto importante es que la generación de contratos de largo plazo implica posiblemente la asignación de recursos que requieran una Toma de razón por parte de la Contraloría General de la República (CGR). Es por ello que se recomienda generar una planificación temporal que tome en consideración la prolongación del tiempo de tramitación administrativa, así como una mayor desconcentración funcional regional de los procesos licitatorios, siempre bajo un marco de programación nacional.

Por último, se recomienda en la planificación reducir lo más posible la agenda de procesos licitatorios por cada año, ojalá máximo uno de prestaciones similares para evaluar en igualdad de condiciones. Esto es porque, aunque el proceso se base en una desconcentración de funciones, conlleva una serie de actividades y procesos que ocupan una importante capacidad de trabajo y agenda para las unidades encargadas, desvirtuando la preocupación de los directivos de otros procesos centrales.

8.4.2 Organización de los proyectos

Un aspecto positivo del diseño de prestaciones proyectadas es la generación de diversas modalidades de provisión de los servicios, lo cual pueda responder a los diferentes requerimientos derivados de la distribución de casos y características del territorio nacional. Así mismo, la recomendación de que la provisión de residencias pueda ser pública puede permitir métodos diversos de alcanzar las coberturas requeridas de estos elementos.

Se recomienda la generación de un proceso de organización desconcentrado, en donde las regiones generen una primera propuesta de organización de los proyectos lo cual permita proyectar zonas de coberturas no solamente por número de causas, sino también aprovechando al máximo las economías de escala por administración de proyectos de tipos ambulatorios, fomentando así licitaciones que incorporen este elemento (un prestador, diferentes proyectos específicos y multimodales), disminuyendo así el costo de transacción. Las regiones son las más indicadas para conocer la realidad local, lo cual, sin embargo, debiese ser revisado y validado por un nivel central.

En materia del proceso de licitación propiamente tal se recomienda la utilización del Artículo N°13 Bis del reglamento de la Ley N°19.886 y generar consultas al mercado antes de la elaboración de las bases de licitación para así evaluar con oportunidad la capacidad de la oferta y poder corregir y mejorar procesos de organización y planificación de proyectos.

Por otra parte, para la organización de la distribución de servicios de los prestadores individuales se hace necesaria la asignación de casos específicos a prestadores individuales por parte del Estado, en aquellas zonas previstas en la organización o en casos que así sea necesario.

También se recomienda la generación de procesos licitatorios que fomenten la generación de prestadores de acuerdo a las formas de organización proyectadas. Esto se puede lograr licitando zonas más amplias en los cuales no sea solo un prestador el adjudicado, sino dos o tres, siempre y cuando todos cumplan los criterios básicos de calidad en la evaluación. Esto puede favorecer la disponibilidad de actores al disminuir el riesgo de perder, aunque es una forma de licitación difícilmente aplicable en zonas con baja demanda.

La consideración de estos diversos elementos, necesita de tener buenas metodologías de proyección de la demanda. Por ello se recomienda generar una metodología de aplicación constante para cuantificar y caracterizar la demanda y las brechas, en un marco de realización nacional, con colaboración de los niveles regionales (FOCUS, 2012, pág. 69).

En el caso de los Centros de Cuidado Alternativo Residencial se recomienda explorar el generar una licitación separada de la infraestructura de los servicios ligados al acogimiento. Esta licitación se podría realizar mediante distintas formas de contratación de la Ley N° 19.886, disminuiría los costos totales de los contratos, fomentaría la entrada

de mayores prestadores al disminuir una barrera de entrada importante y focalizaría la evaluación de los servicios por su calidad intrínseca. Sin embargo, esta medida podría desaprovechar que un mismo postulante de servicios tenga la infraestructura como capital propio reduciendo una oportunidad de eficiencia en el gasto, ya que no habría el interés de participar en procesos licitatorios con resultados de adjudicación disímiles. En ese caso, esta licitación separada podría ser una alternativa de licitación en zonas complejas de provisión en donde se diagnostica una potencial oferta de servicios, pero impedida de participar por el gasto en infraestructura.

A nivel de las licitaciones de proyectos especializados o multimodales del nivel ambulatorio se recomienda generar organización de proyectos licitatorios que acepten las combinaciones de ofertas expuestas en el Artículo N°10 de la Ley N°19.886, respondiendo así a los marcos de búsqueda de economías de escala en organización de la oferta expuestos anteriormente. También se recomienda, en línea con una de las entrevistas, evaluar la posibilidad de generar centros de infraestructura propios que reúnan proyectos licitados, a fin de disminuir los costos de administración en las licitaciones aprovechando economías de escala. Esto requiere evaluarse contrastando el costo – beneficio de las dos opciones, aunque también podría considerarse que facilite la comunicación entre equipos.

8.4.3 Proceso de Licitación

8.4.3.1 Normativa aplicable

La regulación de la relación con prestadores privados debe priorizarse - primero - en lograr codificar con pertinencia y adaptabilidad, todos los criterios esperados para la provisión de los servicios, desde las etapas previas a la licitación, el proceso de licitación y las relacionadas al desempeño. Esto debe ser el primer criterio a tener en cuenta antes de debatir por si sola la continuidad de la Ley N°20.032, o su reemplazo por la Ley N°19.886 de Compras Públicas. Si se optará por la primera opción, esto implica reformular una serie de atributos de ésta, ya que ella hace ya hace alusión a las diversas fases de la relación. En cambio, la Ley de Compras Públicas se aboca principalmente al proceso licitatorio, con algunas normas para lo respectivo a la ejecución de los servicios, obligando a codificar diversos elementos en otros cuerpos normativos, realizar excepciones en su utilización o dejar un amplio margen a las bases de licitación.

Aun así, teniendo siempre este marco de entendimiento principal, parece no justificarse la existencia de un marco legal diferenciado para la relación con los privados del marco orgánico principal. Se necesita de una fuerte vinculación a los procesos de gestión de programa, lo que perfectamente puede estar contenido armónicamente en la legislación general y la reglamentación.

La justificación de una normativa específica se ha centrado en generar un marco legal de explicitación de las prestaciones y marcos tarifarios, tal y como se realiza en la Ley N°20.032 actualmente. Sin embargo, la definición a nivel legal, y no reglamentario, genera una escasa adaptabilidad de las respuestas de servicios obligando una codificación generalizada de éstas y una “camisa de fuerza” para la tarifación de las prestaciones, la

cual debiera responder a ciclos de evaluación y rediseño que permitan un constante mejoramiento de calidad, lo que incluso podría significar una disminución de costos, por ejemplo derivado de investigaciones de eficiencia.

Otro argumento utilizado para la especificación de un marco legal diferenciado es la necesidad de garantizar el financiamiento continuo de las prestaciones mediante una legislación específica. Esto se lograría con una tarificación de costos que impide la disminución de los costos proyectados. Sin embargo, además de lo inconveniente de la tarificación a nivel legal de los costos, esto solo permite dar continuidad a la demanda proyectada, lo cual no asegura necesariamente la resolución de brechas de atención o adaptarse a cualquier cambio derivado de nuevos criterios de intervención (por ejemplo aumentar cobertura ambulatoria). Así mismo igualmente se requiere el paso por procesos de trámite de razón, calificación presupuestaria y una planificación presupuestaria de acuerdo al tamaño de plazas convenidas.

Aun así, es sumamente cierto que las garantías financieras requieren ser establecidas fuertemente en este tipo de prestaciones, debido a que, a diferencia de otros sistemas como justicia juvenil o como funciona actualmente la determinación de medidas de protección amparadas principalmente por el Poder Judicial, aquí la gran mayoría de la derivación de casos debería tender a ser de índole administrativa y no judicial, otorgando una mayor discrecionalidad en la obligatoriedad de la respuesta. En este marco, las garantías podrían ser establecidas de otras maneras, estableciendo criterios de prioridad, progresividad, no regresividad e intangibilidad; haciendo el uso del tesoro público. Así mismo, se hace necesario acompañar esto con la consolidación de una gobernanza diferente en el establecimiento de resoluciones de costos, luego de establecer los estándares, con participación de la DIPRES, tal como se detalla en el punto N° 8.4.1 sobre procesos centrales.

Aun cuando lo central es el cómo la normativa responde a un diseño ideal, igualmente se recomienda para los procesos licitatorios la utilización del sistema de compras públicas regido en la Ley N° 19.886 sobre Contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, siguiendo la experiencia de organismos como SENDA, el sistema de mediación penal o la Defensoría Penal Pública (DPP). El uso de este mecanismo legal permite disminuir diversos costos de administración, además de utilizar diversos mecanismos de contratación que responden las distintas formas de provisión y organización proyectadas anteriormente. El uso de esta normativa implicaría la disposición de normativas auxiliares que aseguren otros elementos como la acreditación y la posible inclusión de excepciones a su utilización como lo hace la DPP al establecer mecanismos alternativos para los procesos de revisión (exceptuando el uso del Tribunal de Compras) En el caso de optarse por la Ley N°20.032, sería necesario entonces incluir en este marco legal el diseño proyectado.

En las secciones siguientes se presentan una serie de elementos en el contexto de la posible utilización de la Ley N°19.886, aun cuando muchos de sus elementos pueden ser considerados, desde su fondo, a la continuidad de la Ley N° 20.032.

8.4.3.2 Tipos de licitación aplicables

La mayoría de los procesos licitatorios debieran ser licitación pública sujeta a un carácter concursal y con llamado público, convocando a los interesados de manera abierta. Al existir mecanismos de precalificación previos no se justifica tampoco llamados a licitación privados argumentando la pertinencia técnica de los oferentes por parte del comprador.

En tanto, el uso del Convenio Marco especificado en la Ley N°19.886 puede ser una herramienta factible para las licitaciones de prestadores individuales privados se recomienda la generación de un Convenio Marco específico, que se base en el registro habilitante mencionado en la sección de Acreditación. El Convenio Marco permitiría generar una manera más expedita (el promedio es de dos días frente a quince de una licitación pública común) de contratar personas individuales para casos en específico.

Por último, el uso del trato directo aun cuando debiese ser utilizado de forma excepcional, puede ser una herramienta útil para atender diversas situaciones derivadas de los riesgos de esta prestación. Por ejemplo, variaciones exponenciales de la demanda originadas por factores endógenos, ocurrencias de urgencias y desastres o falta de oferentes en un proceso licitatorio, todas causales factibles de trato directo, previa justificación vía resolución. Aun cuando la planificación y organización de la oferta debiese adaptarse continuamente para evitar su uso, puede ser un mecanismo que permita dar capacidad de respuesta a la oferta. Por otro lado, quizás desde el punto de vista técnico existan casos de atención con complejidades y particularidades tales que requieran de intervenciones sociales a cargos de servicios expertos sin mucha disponibilidad en el mercado, lo cual requiera de la contratación excepcional por esta vía.

8.4.3.3 Requerimientos técnicos y evaluación

a. Presentación de ofertas

Se recomienda reducir al máximo la proporción del monto exigido en las garantías de seriedad de la oferta, en el caso de que sea obligatoria su disposición (licitaciones mayores a 2000 UTM) Estas tienen como objetivo evitar el riesgo de que los oferentes futuramente adjudicados desistan de su oferta y no para el desempeño en específico. Su exigencia inadecuada puede desincentivar la entrada de oferentes, especialmente con organismos sin fines de lucro, además de que no es pertinente con el tipo de licitación de servicios en donde las ofertas económicas tendrían menor ponderación debido la importancia que tendría la evaluación técnica. SENDA, por ejemplo, en las licitaciones de servicios de intervención solicita una garantía de 150.000 pesos.

Por otro lado, se recomienda generar plazos prudentes entre la apertura de las ofertas y la presentación de estas a fin de evitar plazos muy acotados para la preparación de los proyectos o preparación de visitas, debido al carácter técnico de la evaluación.

También se recomienda agregar en las bases que la entidad licitante solicite las

correcciones de errores formales, de acuerdo a la normativa reglamentaria, a fin de evitar la pérdida de oferentes por razones administrativas y no técnicas. Por otro lado, no se recomienda agregar una ponderación que premie la entrega correcta de la documentación.

Por último, se recomienda generar, en atención al artículo N°34 del reglamento de la Ley N°19.886 un proceso de doble evaluación en los casos o si se considerase alguna ponderación de evaluación de factores económicos. En este sentido, se propone generar una primera etapa de evaluación técnica, para luego dar paso a la evaluación económica de aquellos oferentes que hayan sido aprobados en materia técnica. Esto es para evitar la generación de barreras de entrada por este último elemento, además de preponderar los criterios técnicos.

b. Áreas de evaluación

La evaluación técnica contiene elementos que son altamente estandarizados y otros que generan valor adicional a estos. En materia de insumos de corte administrativo como la infraestructura y documentación esta debiese ponderarse de manera no significativa, aunque si un factor a considerar como habilitante. El tema con la infraestructura es que puede ser una barrera de entrada exigir su disponibilidad antes de ejecutar el servicio. Es por ello que en materia de Centros Residenciales se recomienda abrir procesos licitatorios separados de la propuesta técnica y en lo ambulatorio considerar la constatación de lugar de arriendo para proyectos nuevos que así lo requieran. En esto último cabe constatar técnicamente si la infraestructura es un elemento que genera en si valor, por ejemplo, en la visita de casos y familias al recinto, para así tarificarlo y considerarlo en la evaluación. Si no debiese ser solamente un elemento de evaluación económica.

La evaluación técnica debiese estar en línea con aspectos ya evaluados anteriormente por el sistema de acreditación. Por ejemplo, la acreditación organizacional debiese generar mayores porcentajes de resultados en áreas de evaluación de sustentabilidad. Así mismo, factores de evaluación técnica debiese ser retroalimentado con porcentajes favorables adicionales por tener acreditación media o avanzada.

La evaluación técnica al tener un proceso de acreditación inicial de servicios como requisito mínimo previo, este debiese seguir concentrándose en la presentación de propuestas técnicas que siempre respondan a los estándares generales, evaluando la incorporación de elementos de valor adicional como la experiencia y continuidad de los equipos de trabajo y la presentación de propuestas de intervención que sean pertinentes a la realidad regional, local y cultural. Esta área de evaluación es la menos estandarizable y más sujeta a la constatación y evaluación de propuestas técnicas particulares, por la que también debiese considerarse como un factor importante.

Así mismo, la evaluación técnica debiese considerar elementos de evaluación del desempeño anterior. Aun cuando este sería un elemento también considerado en la precalificación, es importante igualmente considerarlo a fin de evaluar a prestadores que continúan en los primeros niveles de acreditación.

Los prestadores debiesen poder presentar propuestas de carácter económico, que tengan como límite máximo el costo proyectado, pero solamente para la evaluación por parte del Estado de posibles eficiencias generadas por los costos de infraestructura y capital. La evaluación económica de los insumos de personal requiere de analizarse como alternativa con sumo cuidado. Los resultados esperados, al ser bienes de confianza resultan no fácilmente medibles, lo que obliga a no poder utilizar los insumos de forma adaptable. Por otro lado aunque pueden estar estandarizadas diferentes ratios y especificaciones de manera previa, y así exigirse propuestas económicas de cara a estos estándares, la experiencia en el sistema ha demostrado las diferentes maneras que existen de gestión del personal por cada prestador, lo que obliga a establecer rangos mínimos de salarios y políticas de personal que aseguren la calidad del servicio, evitando riesgos de rotación del personal, poca permanencia y poca adherencia, lo que complejiza la oportunidad de presentación de propuestas económicas.

En cambio, sí es posible que un prestador residencial tenga la infraestructura adecuada como propiedad lo que produciría un ahorro en el gasto de transferencias corrientes por conceptos de arriendo. Así mismo un prestador de intervenciones ambulatorias puede proponer menores costos de administración debido a mejores maneras internas de manejo de costos de transacción en la combinatoria de proyectos. Por otro lado, es posible que las transferencias de capital (adquisición de mobiliario y hardware) puedan ser reducidas en el sentido de disponibilidades propias, lo cual propicie una mejor eficiencia en el cuidado de estos elementos. Sin embargo, la consideración de factores de evaluación económica, no debiesen ser preponderantes en la evaluación general a fin de no generar una barrera de entrada importante.

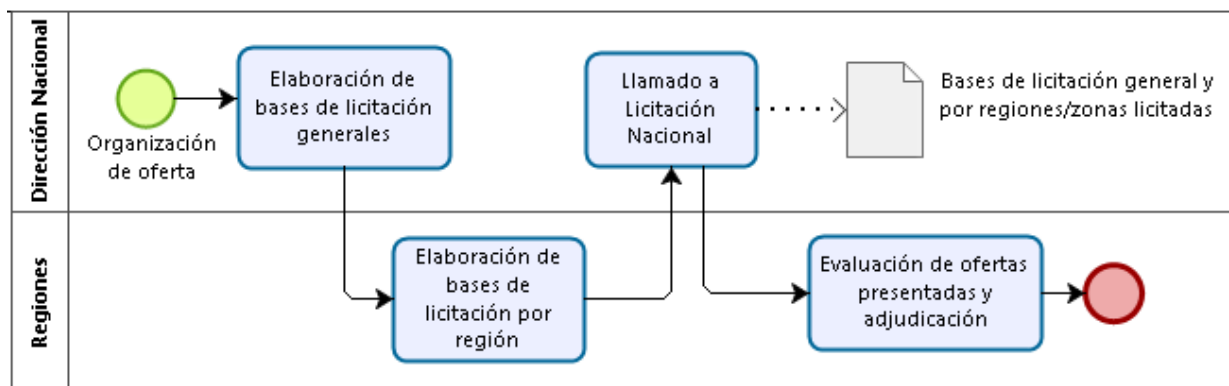
Por último, se hace necesario flexibilizar ciertos requisitos de evaluación en zonas con baja demanda para no impedir la generación de oferentes, así como las características propias de cada zona. Esto es una facultad que debiesen tener los niveles regionales con previo acuerdo nacional (que resguarde un piso mínimo de calidad)

c. Gobernanza del proceso de evaluación y adjudicación

Se recomienda, en línea con la propuesta de desconcentrar los procesos licitatorios, generar llamados de licitación nacionales con bases de licitación generales, pero con bases específicas para cada una de las regiones. Estas bases regionales debiesen poder agregar estándares, indicadores y metas propios para su zona, siempre siendo cuidadoso con evitar riesgos de *gaming* internos en la entidad licitante.

La revisión de las ofertas debiese ser una función de las Direcciones Regionales en base a los equipos especificados por la Ley de compras públicas. Estos miembros debiesen tener un rol principalmente técnico dentro de las estructuras regionales de la entidad licitante. En esta evaluación, debiese tenerse en cuenta cuando un mismo prestador presenta diferentes ofertas, quizás con el mismo personal a diferentes zonas y proyectos licitados, estableciendo medidas correctivas al respecto.

Ilustración N° 24: Mapa de procesos de llamado, evaluación y adjudicación



Fuente: Elaboración propia

Por último, se recomienda generar contratos lo suficientemente claros y referenciados a los estándares de calidad y resultados de desempeño comprometidos, así como las causales mínimas que estipulan sanciones, multas, administración provisional y termino de contrato.

8.4.4 Evaluaciones

Se recomienda incluir en los procesos centrales de la entidad a cargo un proceso de evaluación de gestión constante de los procesos relativos a la planificación, organización y licitación general. Esto es en concordancia con buenas practicas identificadas en la Defensoría Penal Pública que contiene como proceso central, la revisión del proceso y la posterior decisión de mejoras al procedimiento general a partir de la realización de estudios y retroalimentación de los diferentes niveles organizacionales.

8.5 Componente 3: Desempeño de las prestaciones

8.5.1 Medidas recomendadas frente a los riesgos identificados

Los diversos riesgos identificados en el análisis del modelo de provisión actual requieren ser intervenidos teniendo en cuenta lo proyectado por la propuesta de valor. A continuación en la Tabla N°31 se presenta un conjunto de medidas recomendadas en términos institucionales (arreglos administrativos, procesos de gestión), financiamiento y monitoreo. Muchas de estas medidas propuestas contienen elementos ya expuestos anteriormente, sobre todo en lo relativo al proceso licitatorio. Así mismo cabe destacar que muchos riesgos son favorecidos con las modificaciones proyectadas por la propuesta de valor, dando cuenta de la necesidad de corregir varios factores relacionados al entorno de los prestadores.

Tabla N° 31: Medidas recomendadas según riesgo detectado

| Riesgo detectado | Propuesta de valor | Medidas recomendadas | | | |
|--------------------------|---|---|---|----------------|---------|
| | | Institucional | Licitación | Financiamiento | Control |
| Riesgos endógenos | | | | | |
| Incertidumbre demanda | Derivación de casos generada en torno a plan de caso formulado por organismo administrativo vinculante para determinación de medidas de protección de tipo administrativo o judicial. | Constatación por parte del Poder Judicial de utilización de mecanismos de atención obligatoria independientemente de disponibilidad (actual 80 bis). (FOCUS, 2012, pág. 68) | <p>Para tratar las variaciones de demanda se propone incluir cláusulas que autoricen variaciones en los costos convenidos en caso de cambios u modificaciones importantes en la demanda, ya sea para evitar subutilización o atención por sobre las capacidades atendidas. Esto requiere evaluarse en función de los límites técnicos que se genera tanto por la infraestructura en el caso residencial y por los límites de casos atendibles según el mismo insumo de administración.</p> <p>Se hace necesario explorar la necesidad de fijar contratos con posibilidades de renovación automática y con plazo variable para asegurar un mejor equilibrio de ingresos de</p> | | |

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|
| | | | <p>recursos y casos atendidos. Ello se torna necesario en mecanismos de financiamiento por plaza convenida para resguardar al máximo el uso eficiente de los recursos permitiendo una mayor capacidad del Estado en variar con oportunidad los criterios de organización de proyectos de acuerdo a variaciones en la demanda. En este sentido, los contratos podrían incluir un adelantamiento del cierre del contrato (al llegar a un número de casos atendidos) o una prolongación en el caso de menor cantidad de ingresos de los proyectados, asegurando así el monto para los prestadores. Sin embargo, su utilización requiere revisarse caso a caso y de forma excepcional, teniendo en cuenta la complejidad de utilizar la anticipación del cierre de contratos, sobre todo en la línea de atención residencial,</p> | | |
|--|--|--|---|--|--|

| | | | | | |
|--------------------------------|--|--|---|--|--|
| | | | además de que complica los procesos de programación general de las licitaciones. | | |
| | | Generación de alternativas de provisión auxiliares como los prestadores individuales que puedan complementar atención de casos en centros residenciales. | Modificación automática de contratos por casos efectivamente comprobables derivados por Tribunales de forma obligatoria sobre plazas disponibles (FOCUS, 2012, pág. 18) | | |
| | | Mejoramiento de sistemas metodológicos de proyección de la demanda para aplicación continúa. | | | |
| Inoportuna derivación de casos | Derivación de casos generada en torno a plan de caso formulado por organismo administrativo vinculante para determinación de medidas de protección de tipo administrativo o judicial. Con esto se mejoraría pertinencia técnica de la derivación | Generación de instancias de colaboración constante entre entidad prestadora de servicios, entidad a cargo de organismo administrativo y Poder Judicial para evaluación de pertinencia de modelos decisorios y derivación | | | |

| | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|
| Brechas de acceso a prestaciones intersectoriales | Generación de instancias de gestión de redes por organismo local y constitución de sistema de protección integral con base en garantías y planificación a largo plazo. | Elaboración de estándares de los servicios que especifiquen procedimientos para la gestión de casos en contexto de red. (por ejemplo, interacción Residencia – Centros de salud, el cual es independiente a labor de gestión de red general) | | Generación de ítem de gasto flexible, cada vez menos necesario, que considere gastos por emergencias médicas no garantizadas (en caso de existir brechas) | |
| | | Elaboración de estándares con especial cuidado de no fijar compromisos que dependan de acceso a oferta intersectorial, en el caso que esta sea insuficiente. Fijar estándares de derivación y gestión de red, hasta donde se pueda responsabilizar a prestador. | | | |
| Fallas del Estado financieras y administrativas | | | | La principal razón del retraso en el pago se debe a 80 bis, medidas analizada en incertidumbre demanda. En esto se recalca cambios en formas derivación y adaptabilidad contractual. | |

| Riesgos endógenos | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|
| Riesgo detectado | Propuesta de valor | Medidas recomendadas | | | |
| | | Institucional | Licitación | Financiamiento | Control |
| No cumplimiento de desempeño potencial y convenido | Contexto de financiamiento sostenible y modelo de gestión de prestaciones con retroalimentación y mejor definición de atributos | Establecer mejor los requerimientos mínimos técnicos para cada prestación. | Considerar mecanismos de multas y sanciones según la gravedad y riesgo del caso y especificar mejor en las bases y contratos obligaciones técnicas. | Establecer reducciones de financiamiento total mediante el incumplimiento (multas) como mecanismo de garantía. | Fortalecer elementos de supervisión técnica y mecanismos de respuesta preventivos como la asesoría técnica hasta el cierre de contratos. |
| | | Generación de planificación programática por cada prestación. | | Modelo de financiamiento que asegure sostenibilidad de proyectos. | Generar sistema de seguimiento de planificación programática. |
| | | Generar control social a partir mecanismos especiales de transparencia con política de datos abiertos de resultados de desempeño por prestador y prestación | | | |
| Manejo financiero y de recursos | | | Revisión de mecanismos sancionatorios. | Establecimiento de garantías de cumplimiento de obligaciones laborales. | Mejorar procesos de control administrativo y financiero. |
| Poca claridad de excedentes de operación | | Generación de mecanismo de transparencia sobre uso y control del gasto de excedentes. Explicitación como obligatoriedad por parte de prestadores. | | Generación de mecanismo de rendición de excedentes de operación y negociación propuesta de redestino | Control del gasto (básico, pero que haya), Redistribución como art 70 20032, rendición parcial y propuesta de uso, ley inclusión, ver minuta que hice. |

| | | | | | |
|-----------------------------|--|--|--|--|--|
| | | | | operacional. Reintegración de fondos en caso de no ser posible esta reasignación | |
| Cooptación de la demanda | Derivación de casos generada en torno a plan de caso formulado por organismo administrativo vinculante para determinación de medidas de protección de tipo administrativo o judicial. Con esto se mejoraría pertinencia técnica de la derivación así como un ente a cargo del seguimiento del caso, reduciendo así el riesgo del manejo de casos por parte de los prestadores. | | Restringir participación de prestadores en procesos de diagnóstico en la misma zona en donde operan prestaciones. | | Fortalecer elementos de supervisión técnica y mecanismos de respuesta preventivos como la asesoría técnica hasta el cierre de contratos. |

Fuente: Elaboración propia

8.5.2 Modelo de financiamiento

8.5.2.1 Fuentes de financiamiento

La definición de un modelo de provisión que se base en la responsabilidad final del Estado obliga a que éste garantice las condiciones de financiamiento que permitan la provisión de los servicios en términos de la calidad dispuesta. El análisis de las fuentes de financiamiento nos da cuenta que hoy la posibilidad de que éste reciba aportes no estatales es un elemento cada vez más complejo e inestable.

Esto obliga a generar una fuente de financiamiento estatal estable que responda a los requerimientos de los estándares y permita al Estado exigirlos (FOCUS, 2012, pág. 128) De lo contrario corresponde asumir los riesgos de desfinanciamiento y pérdida de calidad.

| |
|---|
| Corporación Opción |
| “La CDN dice que es responsabilidad del Estado, y eso está consagrado, por lo tanto el Estado debe financiar el 100%, puede tercerizar, pero tiene que financiar el 100% por que espera que las OCAS aporten una parte, ligado a la asistencia y la caridad. Por lo tanto, reconocer <i>status</i> ciudadanos de los niños como sujetos de políticas y garantías de derechos. Ningún médico se pone a recolectar plata para pagar medicamentos. Ya terminamos la etapa de la caridad” |
| Consejo Nacional de la Infancia |
| "hay que tener incentivo para las instituciones. Una cosa es no lucrar como una empresa pero las instituciones no pueden funcionar con lógica de perdida” |

Este diseño estaría en línea con la experiencia internacional. Desde esta base se debiese esperar que los prestadores busquen concentrarse en aportar valor adicional a partir de la innovación y generación de conocimientos (Hacienda & BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016, pág. 93) tal y como se propuso aprovechar en el sistema de acreditación.

Aun así, la generación de aportes de manera autónoma puede ser un elemento positivo. Sin embargo, requiere de establecer mecanismos de contabilidad que permitan fiscalizar de manera precisa los recursos que provienen del Estado.

8.5.2.2 Mecanismos de asignación de recursos

a. Centros de Cuidado Alternativo Residencial

La documentación concuerda con avanzar hacia modelos de financiamiento basales o ex ante, en línea con la experiencia internacional y a la necesidad de generar una mejor continuidad a las prestaciones (BCN, 2016, pág.1; FOCUS, 2012, pág. 126). Este financiamiento basal debiera ser capaz de cubrir los costos operacionales de insumos, procesos y productos, como base mínima para el cumplimiento de los estándares. Por su parte, la incorporación, adicional, de formas de asignación de recursos de manera variable requiere analizarse detenidamente.

La incorporación de formas de asignación de financiamiento variables nunca debieran alentar al acogimiento innecesario de un niño o a la prolongación indebida de su permanencia en algún Centro Residencial (Naciones Unidas, 2010). Esto hace que formas de asignación en función de la demanda efectiva no sean recomendables, dado que, como se ha reconocido en los riesgos actuales del sistema, favorecen la retención de los casos. Por otra parte, al proyectarse recintos mucho más pequeños en términos de plazas que el promedio actual, el pago por atenciones efectivas podría disminuir los interesados en participar en los proyectos debido al riesgo de falta de un financiamiento básico para los insumos más elementales.

La asignación variable de recursos, más bien, debiese ser por el cumplimiento de valor público en base a resultados a nivel de propósito, o sea como resultado del uso de insumos, realización de procesos y eventualmente el logro de productos; con la finalidad de incentivar al máximo la calidad en un marco de egreso de casos que sea sustentable para el sistema, además de sin castigo o multa por no cumplirse. Cabe destacar que actualmente la Ley N°20.032 considera esta posibilidad, incluyendo una bonificación adicional por egresos exitosos en los proyectos familiares. Sin embargo, no ha sido una alternativa de amplia utilización, debido a las dificultades en su medición y en la atribución de responsabilidades.

Lo anterior es porque este tipo de resultados tiene un nivel de interdependencia mayor al propio prestador y muchas veces requieren de un tiempo de medición más largo, por lo que su transferencia podría ser transferida en parcelaciones menores, aunque proyectadas en la planificación presupuestaria. Su inclusión entonces depende de la naturaleza de las cadenas de valor de las prestaciones, y cómo éstas permiten exigir resultados que son atribuibles al desempeño del prestador y no del sistema y sus actores en el que está inserto, así como su posibilidad de medirlos de manera eficiente.

Siguiendo esta línea, cabe destacar que el acogimiento temporal tiene exigencias principalmente derivadas de insumos, procesos y productos diferenciados. Dado que es un cuidado de manera temporal, un resultado a nivel de propósito puede ser visto desde el sistema en su conjunto, por ejemplo en lo referido a la reunificación familiar. Ahora bien, si el diseño técnico incluye esta última función como tarea propia de los prestadores de acogimiento residencial, es posible entonces agregar un financiamiento variable según el éxito en el proceso de reunificación, indicador que seguramente requeriría de una medición más prolongada que mida su sustentabilidad en el tiempo para evitar reunificaciones artificiales.

Por su parte, el acogimiento residencial permanente tiene todas las posibilidades de evaluar el desempeño de resultados a niveles superiores de los insumos, procesos y productos, por ejemplo en lo referido a la preparación para la vida independiente.

Por último, se recomienda establecer claramente que las asignaciones variables sean transferidas a todo el personal del proyecto, ya sea administrativo o técnico, de una

manera equitativa en sus salarios, a fin de evitar la concentración de las asignaciones en los cargos directivos.

b. Prestaciones ambulatorias

En las intervenciones ambulatorias, aun cuando el pago variable genera un incentivo correcto en la medida que condiciona el pago al logro de intervenciones, aun así la experiencia documentada demuestra que se hace necesario desincentivar el riesgo a la prolongación de la permanencia de intervenciones, lo que hace necesario buscar otros mecanismos que permitan adaptarse a los cambios en los ingresos de casos proyectados y a disminuir los riesgos teóricos de inutilización de las capacidades instaladas.

A nivel ambulatorio específico, las prestaciones proyectadas permiten en su conjunto formas de asignación mixtas, por un lado unas que aseguren el financiamiento basal de insumos, procesos y productos y de forma variable por el logro de valor público, lo que requiere analizarse por el diseñador según la cadena de valor de las diferentes modalidades, y también según las causales propias de vulneración de derechos.

Un elemento importante a considerar en las formas de asignación de recursos a los proyectos ambulatorios es la asistencia a los procesos de intervención. Actualmente esto se incentiva mediante el sistema de pago por caso atendido y se verifica funcionalmente a partir de la constatación de la realización de un número estandarizado de contactos. Si bien esto genera diversos incentivos negativos, también es cierto que a nivel ambulatorio no deja de ser importante propiciar condiciones que incentiven a los prestadores a ir generar efectivamente la prestación. Un posible efecto negativo del sistema de pago por plaza combinada es desincentivar este factor al tener los equipos ya seguramente instalados. Aun así, el factor de estabilidad de los equipos sigue siendo necesario, aún con la eliminación de las posibilidades de influencia sobre la derivación de la demanda, por lo que entra en conflicto con la necesidad de evitar este desincentivo.

Por lo anterior, se recomienda generar dentro del marco de asignación de plazas convenidas, un descuento unitario por cada caso derivado y que no existan justificaciones pertinentes para no ser atendido. Con este sistema se evita generar una asignación variable en función de la demanda efectiva, la prestación sigue con el mismo financiamiento convenido para un cierto tamaño de la cobertura, pero mantiene el incentivo de lograr efectivamente las intervenciones necesarias según su Plan de Intervención.

Este descuento debiese ser formalizado y materializado como multa descontándolo dentro de un sistema de retención de fondos por cada parcelación, además de ser un factor progresivo en el aumento de sanciones aplicables así como un aspecto de medición del desempeño relevante para ser considerado negativamente en la acreditación y en futuros procesos licitatorios. Esto requerirá generar un sistema de información que permita contrastar de manera constante la información derivada desde el organismo administrativo y el Poder Judicial acerca del número de casos con medida de protección asignada, con los casos efectivamente atendidos. Por otra parte, estas atenciones debiesen

ser verificadas a partir del cumplimiento de indicadores de producto derivados del plan de intervención y no por un criterio general de “numero de contactos” que no tome en cuenta finalmente las necesidades técnicas del caso.

Para los proyectos ambulatorios multimodales se hace necesario analizar si se requiere una diferenciación por el tipo de procedimientos aplicados. Para algunos entrevistados esto no sería imperioso, ya que independientemente del procedimiento necesario por cada caso, el insumo requerido por personal sería el mismo. Esto requiere evaluarse en detalle según el diseño que adopte esta modalidad multimodal y la verificación de esta afirmación desde el punto de vista del diseño técnico. Aun así, esto podría generar la necesidad de incluir mecanismos de variación unitaria para casos específicos que sobrepasen capacidades generales instaladas en proyectos multimodales.

| |
|---|
| Corporación Opción |
| “Hay que tener una sola banda de pago, porque el nivel de profesionales, porque los profesionales es más menos similar, incluso abuso sexual. Las diferencias son las metodologías de intervención, no la especialización del profesional. Ese es un tema súper importante” |

En cuanto a las formas de asignación y transferencia de recursos a los prestadores individuales, teniendo en cuenta la experiencia de servicios similares como en la DPP o mediación familiar, se recomienda generar una forma de pago combinado que adelante recursos para la ejecución de la intervención (movilización) y resultados. En este último aspecto, se hace necesario revisar con cuidado el tipo de evaluación, estableciendo más bien resultados ligados a la calidad del procedimiento.

8.5.2.3 Mecanismos de transferencia de recursos

a. Factores de zona y complejidad

Según la documentación, se hace necesario generar una mejor evidencia para considerar variaciones porcentuales en los costos de zona, los cuales debiesen considerar una constante retroalimentación de evidencia en la explicitación de costos anteriormente explicada, además de reconocer de mejor manera las distancias (FOCUS, 2012, pág. 120).

Por otra parte, actualmente existe una diferenciación unitaria del costo por complejidad y situación de discapacidad. En cuanto al primer factor no existe claridad de qué hace complejo un caso y a otro no, dada la alta cantidad de variables aplicables. Este criterio debiese estudiarse en relación al diseño de la oferta programática. En materia de Centros de Cuidado Alternativo Residencial si se apuesta por organizaciones inclusivas, la variación unitaria de costos, por sobre los de la plaza convenida, puede ser pertinente siempre en la medida de una debida especificación categorial de los casos que así lo requieran, lo que debería fijarse por el ente derivador. En métodos diferenciados (por ejemplo, residencias específicas para discapacidad grave), el diseño de costos debiese considerar per se esta preparación.

b. Gasto centralizado

Un elemento importante al respecto son las transferencias destinadas para el gasto centralizado de los proyectos. Este es un costo de necesario para una serie de gestiones organizacionales, sobre todo en el ámbito de la gestión financiera y del personal. Las entrevistas recalcan además de este último argumento, la utilidad de este financiamiento ya sea como un factor de motivación para la participación de los prestadores

| |
|---------------------------------|
| Ministerio de Desarrollo Social |
|---------------------------------|

| |
|--|
| “Si tú el 10% de las ONG para las administraciones directas, que eso sea solo para la ejecución directa, estas sonado. Necesitas personas interesadas en participar de este mercado, el cual no genera lucro, es un mercado mal pagado ¿Cuál es el incentivo? Que tú vas a tener un proyecto base y recursos para proyectos propios. Ahora no tienen de donde conseguir recursos, porque además nuestro sistema de participación de la sociedad civil, pero para participar, necesitas investigar, estudiar” |
|--|

Esta cita pareciese ser del todo pertinente si además se requiere de una serie de condiciones organizacionales mínimas para el debido éxito de las intervenciones, además de la inexistencia de mecanismos de apoyo financiero estable para la sociedad civil. Al financiarse el 100% de las prestaciones, podría ser posible también concentrar el aporte privado a este elemento que no es de responsabilidad final de la entidad estatal. Sin embargo, su insuficiencia puede impactar de forma importante a la disponibilidad de prestadores, así como la calidad de actividades organizacionales relevantes para los servicios y prestaciones.

Se recomienda - por ende - abrir el debate sobre la pertinencia de financiar estos costos de administración, así como de cuáles son las condiciones y arreglos administrativos para su transferencia. Este debate requiere analizarse también en función de los avances o proyecciones que se tengan en políticas públicas que apoyen la labor de la sociedad civil que trabaja con el Estado.

| |
|--------------------|
| Corporación Opción |
|--------------------|

| |
|---|
| “No es posible ejecutar programas sin el 10% si no son proyectos solos que no responden a nada. La antigua sistema de subvención no estaba definido el porcentaje, entregaba el fondo de administración central contra la presentación del proyecto. Se negociaba, iba entre un 5 y un 15% no estaba era para instituciones de más de 3 años y 4 regiones. Primero hay que fijar el porcentaje (y el que ejecuta más de 1 proyecto ya requiere construir institución” |
|---|

Teniendo en cuenta lo anterior, y si no es posible avanzar en políticas públicas que aseguren la sostenibilidad organizacional de los organismos de la sociedad civil que trabajan y colaboran con el Estado, se recomienda dar continuidad a lo planteado actualmente por la Ley N°20.032 de posibilitar, voluntariamente, el financiamiento de prestadores con más de un proyecto. Esta distribución genera una propuesta más atractiva

para prestadores locales lo que podría incentivar la desconcentración de proyectos. Sin embargo, este mecanismo requiere de una serie de perfeccionamientos:

1. Generar una mayor exigencia sobre la transparencia en el destino y uso de los recursos transferidos.
2. Definir bien cuáles son los costos de transacción aplicables. Esto requiere delimitar bien aquellos costos ineludibles para el prestador (gestión del personal, gestión financiera) y aquellos costos que serían más distribuibles entre el Estado y los prestadores (gestión del conocimiento, supervisión).
3. Incluir, como se propuso anteriormente, una evaluación de propuestas económicas que permita al prestador presentar propuestas de gasto centralizado más eficiente. Además, esto podría aprovechar que al fomentar la entrada de más prestadores, el costo de transacción sería unitariamente menor en prestadores de menor tamaño.
4. Continuar con un mecanismo de pago corriente para estos efectos y no generar un fondo que haga competir a los prestadores. Sin embargo, se recomienda generar un mecanismo de transferencia diferenciado al gasto de ejecución de los servicios, con lo cual no permitir la derivación de fondos de ejecución destinados a la intervención, y así no confundirlo con los excedentes generados por éste, además de poder generar un mejor control del gasto.

c. Manejo de excedentes de operación

Se propone solicitar una propuesta de reinversión por parte del prestador de estos fondos en los fines de la propia intervención, reforzando proyectos más debilitados del propio prestador, lo cual deberá ser analizado con diversos criterios técnicos y de economía. Los excedentes que no puedan ser reinvertidos debiesen ser devueltos al Estado. Esto implica regular a nivel reglamentario (actualmente es una orientación de aplicación irregular) cuales deberían ser los aspectos en que se podría realizar la reinversión. Se sugiere permitir la reinversión en:

1. Adquisición de materiales e insumos para el buen desarrollo de la gestión de intervención.
2. Inversión en activos no financieros necesarios para la prestación del servicio.
3. Inversión en activos financieros siempre que intereses o sean para fines educacionales.
4. Gastos asociados a la mantención y reparación de los inmuebles y muebles
5. Pago de créditos siempre que sean para la gestión de intervención

d. Temporización de la transferencia de recursos

En materia de parcialización de los recursos estos debiesen transferirse por unidades temporales flexibles que respondan a diferentes realidades de los procesos licitatorios, lo que debe quedar debidamente señalado en los contratos. Aun así, estas parcialidades debiesen contener el financiamiento corriente y disminuir el monto de las transferencias según la aplicación de las garantías, incluyendo en este mecanismo las multas por criterios de bajo desempeño.

Específicamente en Centros de Cuidado Alternativo Residencial se recomienda generar una parcelación de gastos que permitan una anticipación de recursos antes de la entrada de operaciones, con la finalidad de permitir al prestador gestionar de manera adecuada los arriendos necesarios. Este pago, idealmente, no debiese ser descontado progresivamente en las parcelaciones continuas, ya que eventualmente el arriendo pueda ser necesario de generar con un tiempo de antelación necesario para la habilitación y preparación del recinto.

e. Uso de cauciones y garantías durante el desempeño

En el caso de financiamiento anticipado, por ejemplo para adelantar el pago por arriendo en Centros de Cuidado Alternativo Residencial, se recomienda – como se hace obligatorio en el Artículo N° 73 del reglamento de la Ley N° 19.886 – la disposición de garantías por anticipo por el 100% de los recursos anticipados a fin de resguardarse por el riesgo de incumplimiento.

El uso de garantías de fiel cumplimiento requiere de tomar en cuenta el nivel de riesgo y su posible incidencia en la generación de oferta. Si bien las garantías son un mecanismo efectivo dentro de varios tipos de cauciones, sí se requiere de utilizarlas con cuidado en este tipo de servicios para no generar una barrera de entrada.

El uso de garantías de fiel cumplimiento es complejo en un marco de mal financiamiento y definición inadecuada de los resultados esperados (resultados con interdependencia de otros actores o de responsabilidad). Esto puede ser solucionado con una adecuada determinación de las obligaciones solicitadas a los prestadores, así como un adecuado modelo de financiamiento.

El uso de este mecanismo sin embargo, es posible de no utilizar en la normativa de Chile Compra (justificándolo) para licitaciones por Convenio Marco, por lo cual podría no ser aplicable a contratos con prestadores individuales disponibles en este mecanismo. Por su parte, su exigencia en licitaciones públicas es obligatoria en contrataciones superiores a 1000 UTM y pueden ir desde un 5% a un 30% del valor general. Se recomienda no establecer altos porcentajes (tanto en SENDA, como en DPP utilizan el porcentaje mínimo) en el uso de las garantías a fin de evitar generar una barrera de entrada muy alta. Así mismo, teniendo en cuenta que las garantías se cobran una vez constatado el incumplimiento, las bases pueden establecer bien los requisitos para determinar su cobro, estableciendo en rangos de incumplimientos progresivos.

Otro mecanismo de garantía es la retención de los fondos. La entidad licitante puede destinar un ahorro de los fondos proyectados en las transferencias de recursos, lo que sería retribuido posteriormente al fin del contrato o en parcialidades siguientes. Este tipo de mecanismos, que utiliza actualmente la DPP, puede ser un elemento interesante para – por ejemplo – disponer el pago de multas y sanciones debidas por el proveedor, como por ejemplo por la no cobertura de casos.

8.5.3 Control del desempeño

Se recomienda, primero, generar una planificación a mediano plazo por cada prestación que otorgue un contexto de relativo incrementalismo y mejoramiento el cual se refleje en los planes operativos anuales y los planes de monitoreo y supervisión.

En cuando a la actividad de fiscalización, cabe enfatizar, que no se recomienda la constitución de un cuerpo de fiscalizadores diferenciado con estatuto y facultades especiales debido que, además del alto costo que implica, no guarda relación a la naturaleza de los servicios. En la jurisprudencia nacional los cargos diferenciados de fiscalizadores han sido creados en función de generar una escala de sueldos mayor que evite el riesgo moral entre los fiscalizadores y fiscalizados dentro de contextos regulatorios jerárquicos de bienes y servicios provistos en mercados que proveen servicios de manera no planificada y con fallas de mercado. Esto justifica el generar escalas remuneraciones diferenciadas que eviten el riesgo de corrupción dentro de un marco de facultades sancionatorias especiales de las instituciones a cargo de la fiscalización.

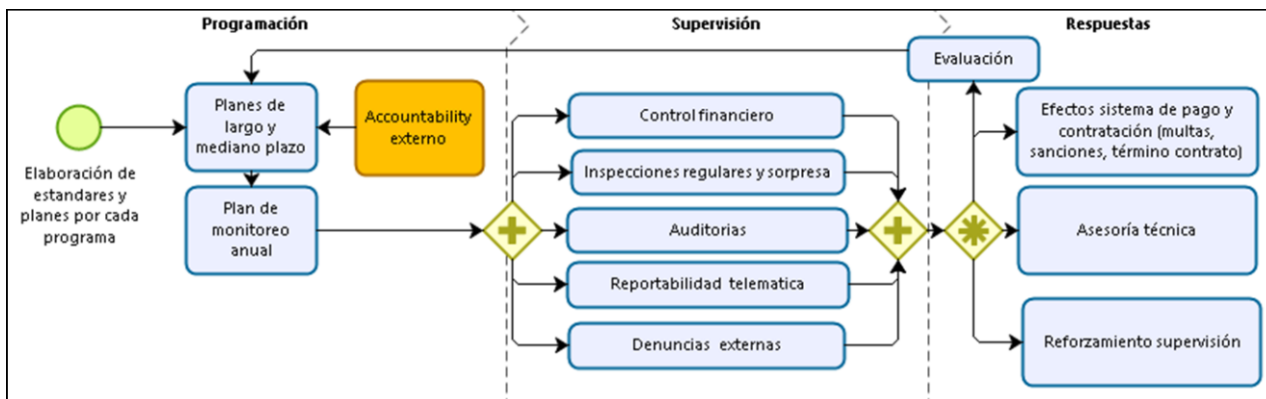
El modelo de provisión apuntaría a que la disponibilidad de la oferta no dependa desde el sector privado, sino que el Estado planifique y organice la oferta de servicios sociales que este deba garantizar como piso, para desde esta base optar por la colaboración público – privada en su provisión. Esto se realiza en el contexto de una licitación pública de los servicios, en donde la tarea de fiscalización del Estado, en su sentido amplio de inspección administrativa, se concreta en el marco de la gestión de los contratos, la cual contiene de por sí, diversos mecanismos imperativos de garantías, retención de fondos, multas, sanciones, cierres de contrato y otros; elementos suficientes para ejercer la actividad de policía de la administración.

Por otra parte, los servicios de protección especializada, al ser bienes de confianza, contienen diversos elementos de complejidad en la medición de su desempeño. Un modelo de regulación altamente jerárquico es posible en la verificación del cumplimiento de insumos. Sin embargo, en intervenciones sociales, la verificación de desempeño en materia de procesos, productos y sobre todo de resultados tiene elementos de interdependencia y complejidad difícilmente verificables. Esto hace complejo que existan fiscalizadores a cargo de verificar lo administrativo y cumplimiento de insumos y un cuerpo aparte de supervisores técnicos que vean los resultados técnicos en una lógica paralela de supervisión, generando una insularidad en el sistema además de una pérdida del foco específico.

Específicamente en el ámbito del proceso de supervisión este debiera responder a un entendimiento integral, entre lo administrativo, y financiero, con un claro foco preventivo e integrado al modelo de gestión de programas, a planes específicos por cada uno de los servicios y prestaciones. Esto involucra generar un sistema integrado que permita el uso de los resultados no solamente para efectos del pago y la licitación, sino para levantar una serie de información técnica relevante, que permita comparar entre prestaciones, realizar transferencia técnica, mejorar las planificaciones anuales y corregir fallas de

implementación. Este enfoque del modelo de supervisión se expresa en un sistema que la contextualiza en un marco de planificación y retroalimentación constante, acompañada por una serie de medidas de reacción que apuntan a nivelar los servicios según los diversos riesgos y a reaccionar con oportunidad frente a hechos graves, tal y como se gráfica en la Ilustración N°26. Al respecto, cabe revisar el enfoque y las medidas estudiadas por Macarena Andrade (2017).

Ilustración N° 25: Actividades del proceso de Supervisión



Fuente: Elaboración propia y con base a Andrade, 2017

Tomando en consideración esta propuesta, se propone a en la Tabla N°32 serie de medidas tanto para la supervisión como las respuestas posibles.

Tabla N° 32: Mecanismos de supervisión y descripción

| Mecanismo | Descripción |
|--|--|
| Acciones de supervisión y medición de resultados de desempeño | |
| Inspecciones | Visitas a los centros residenciales y proyectos ambulatorios de carácter secuencial y periódico, tanto publicitados como de carácter sorpresa. Podrían medir indicadores de desempeño financiero y administrativo, así como de calidad de insumos, procesos (mediante verificación presencial) y calidad de productos. |
| Auditorías | Revisión de procesos administrativos, técnicos y financieros e identificación de riesgos de procesos por entidad independiente. Se recomienda realizar cada cierto número de años por cada prestación u ámbito. |
| Control financiero y administrativo | Se recomienda la revisión de indicadores de economía (flujo de caja, ejecución presupuestaria), uso de recursos en gastos permitidos y regulados, pautas de rendición de cuentas, rendición de excedentes y uso de gasto centralizado. Todo esto además de la fiscalización realizada por Contraloría |
| Informes | Se recomienda la generación de informes permanentes vinculantes para el pago, otros para el pago variable. Así mismo se necesitan generar informes semestrales y anuales por parte de los prestadores y los niveles regionales, el cual retroalimente la evaluación. |

| | |
|---|---|
| Reportabilidad | Se recomienda la utilización de sistemas de reportabilidad telefónica y digital especialmente para proyectos con menor riesgo. |
| Denuncia pública | Será importante también considerar instrumentos de comunicación públicos que permitan a la ciudadanía en general, y los propios niños y niñas, poder realizar denuncias sobre el desempeño de los prestadores. |
| Acciones de respuesta según riesgos detectados | |
| Asesoría técnica | Se recomienda que los casos que sean pertinentes, puedan someterse a un proceso de orientación educativa grupal, el cual deberá sistematizarse, y que favorezca el aprendizaje y discusión. |
| Intensificación supervisión | Es posible que según el nivel de riesgo, se requiera de aumentar el número de visitas y supervisiones presenciales u otro tipo de instrumentos de recolección de información, que respondan a planes de trabajo en específico que nivelen el desempeño de prestadores más críticos. |
| Consecuencias en los contratos, acreditación y el sistema de pago | En la medida que los niveles de desempeño incumplan mínimos establecidos en los contratos el Estado debería podrá establecer mecanismos como la pérdida de acreditación, sanciones, multas o clausura del contrato de acuerdo a la normativa aplicable. En el caso residencial esto debería contemplar la administración directa provisional por parte de los niveles regionales, de los casos para no perder la continuidad de la intervención, en el intertanto que se realice otro proceso licitatorio |

Fuente: Elaboración propia con aportes de Andrade, 2017

Un último aspecto es garantizar condiciones efectivas para el **control social**. Para este objetivo se recomiendan las siguientes medidas:

1. En la acreditación: generar un registro público de prestadores y servicios acreditados.
2. En la programación y licitación: generar transparencia clara con los procesos de licitación, sus resultados así como la explicitación de la resolución de costos.
3. En el control y supervisión: materializar una política de datos abiertos con respecto a los resultados de desempeño por cada uno de los prestadores por programa, prestador, proyecto, zona y dimensiones de análisis.
4. Política de datos abiertos: la política comunicacional de las entidades a cargo debiese contemplar un diseño que considere un modelo de datos abiertos. Ello implica transparentar, además de lo especificado por la Ley N° 20.285, las estadísticas de la institución y los resultados de la acreditación y monitoreo pero en un formato de fácil lectura y análisis.

Por último, se hace necesario el contar con **procesos de vigilancia realizados por una institucionalidad autónoma**, que revise las condiciones de Derechos Humanos en los Centros de Cuidado Alternativo Residencial. Se requiere que estas inspecciones también sean para centros no financiados por el Estado (sí se opta por su continuidad), publicando sus resultados de manera transparente y accesible y con un carácter incremental con inspecciones en profundidad, acompañadas por inspecciones de seguimiento, evitando generar procesos mecánicos sin mayor impacto.

IX. CONCLUSIONES

Sobre la propuesta de valor público

La investigación determinó la propuesta de valor público y modelos de gestión que proyectan diversos actores involucrados e investigaciones para la configuración de un sistema de protección especializada de la niñez. Luego se identificaron diversas problemáticas actualmente existentes en el modelo de provisión de los servicios del área, para luego proponer recomendaciones de política pública para esto, teniendo en cuenta la proyección de la propuesta de valor.

La **propuesta de valor público** de la protección especializada sería la detención de las situaciones de vulneraciones de derecho hacia los niños y niñas, así como la restitución y reparación de las consecuencias negativas de su ocurrencia. Esto requeriría de definir legislativamente y normativamente aquellas situaciones de vulneración de derechos que corresponden a una atención de protección especializada y que las distinguen de elementos más preventivos dentro de la protección universal y social.

El enfoque de la propuesta de valor público se visualiza dentro del marco de un **sistema de protección integral de derechos de la niñez**. Esto implica entender la protección especializada como un componente integrado de la protección universal de la niñez, la cual genera un marco de política pública con foco preventivo y articulado con diversas prestaciones universales. La constitución de este sistema implicaría la generación de diversas garantías jurídicas, institucionales y financieras que permitan garantizar el acceso y ejercicio de los derechos a los niños, niñas y adolescentes.

Se plantea como marco fundamental dentro de la **gestión programática** la configuración de un sistema de protección con base administrativa. Esto implica la responsabilidad inicial del Poder Ejecutivo en la determinación de las medidas de intervención, delegando al Poder Judicial solamente la determinación de medidas judiciales que impliquen la separación del niño o niña de su familia. Ello materializaría un enfoque preventivo – dentro de la protección especializada – de la desvinculación de los niños de su entorno, estableciendo esto solamente en caso de fracasar en el trabajo con la familia de origen.

La constitución de la protección administrativa permitiría mejorar la planificación de casos, en torno a un **Plan de Intervención** que influya sobre las medidas y realice un seguimiento de la ejecución de las intervenciones. Esto implicaría la necesidad de constituir una **gobernanza local de las prestaciones de niñez**, integrada a la vez con las prestaciones universales, que realice el procedimiento de forma especializada, siendo un dispositivo estratégico para las gestiones de redes locales y la gestión de casos.

Se proyecta que el **modelo de intervención** propicie el trabajo con la familia, protegiendo el derecho a vivir en familia de los niños, la reunificación familiar y evitando la separación del niño de su familia de origen. Así mismo, si esto último es inevitable, se

plantea la necesidad de preferir mecanismos como las familias de acogida por sobre el acogimiento residencial. Esto implica una gestión centrada en cada caso estableciendo un uso integrado de las diferentes alternativas de servicios y prestaciones, entre las que destacan diversas posibilidades de intervención social ambulatoria con la familia, el cuidado alternativo residencial, el cuidado alternativo familiar y la adopción.

En materia del **cuidado alternativo residencial** se establece la necesidad de avanzar hacia centros residenciales más pequeños, integrados a la comunidad y que busquen la normalización de la vida de los niños y niñas, en un marco de acogimiento con condiciones de vida familiar. Esta visión hace necesario superar el actual modelo de residencias masivas y que internalizan diversas funciones al interior de los centros, muchas que corresponderían ser realizadas en red. Siempre en este marco de diseño, las residencias además debieran ser más inclusivas evitando una larga lista de tipos de residencias, fortaleciendo así la capacidad de estas para incluir niños y niñas con diferentes situaciones y complejidad. En este marco, los actores identifican a criterios como la edad, como un factor de diferenciación aceptable, debiendo estudiarse una diferenciación para niños y niñas con situación de discapacidad grave. Aun así, es posible distinguir, desde el punto de vista de los resultados exigibles, que habrían residencias más destinadas para el acogimiento temporal (medidas de urgencia, procesos paralelos de reunificación familiar) y residencias de acogimiento permanente más destinadas al acompañamiento de los casos que ya se ve compleja su reunificación familiar o su derivación al sistema de adopción.

En materia de las **intervenciones de tipo ambulatorio** existe consenso en la necesidad de generar mayor flexibilidad en los tipos de prestación, sobre todo por la necesidad de adaptar la oferta a las diferentes condiciones del territorio. En este marco, se recomiendan generar tres grandes tipos de formas de agrupar los proyectos. La primera sería generar intervenciones especializadas por tipos de vulneración de derechos, diferenciación que podría ser implementada en zonas con alto número de ingreso de casos. Por otra parte, se recomienda generar una modalidad multimodal que permita con los mismos insumos aplicar diferentes procedimientos para atender distintos tipos de causales, opción más pertinente en zonas con ingresos menores. También se recomienda la inclusión de prestadores individuales para la atención de casos en específico.

Problemáticas del actual modelo de provisión

El **modelo de provisión actual** de los servicios de protección ha tenido como gran protagonista histórico a las organizaciones sin fines de lucro. Si bien la participación de los prestadores privados no es un elemento negativo por sí mismo, ella se ha situado dentro del contexto de un modelo de política social que ha delegado en ella, aunque auxiliándola, la responsabilidad en la provisión de los servicios en base a su aporte humanitario. Ello se ha visto reflejado tanto en el diseño organizacional que ha ido adoptando el Estado para gestionar la problemática, el cual deriva, entre otros muchos elementos, en una definición parcial de los atributos esperados, en modelos de financiamiento que se basan en auxiliar lo que ya se obtiene privadamente y en procesos de fiscalización sin mayor intensidad técnica.

En materia de **gestiones transversales** el análisis destaca una asimetría de información generada por las maneras de definición de los atributos esperados para los servicios. Su formalización respondería a generar un modelo orientativo general, que no contiene resultados de desempeño claros que sean vinculantes en la supervisión, generando además brechas en la definición de los costos y la fijación de contratos y bases de licitación.

El análisis da cuenta que la **estructura de la oferta privada** del servicio tiene una tendencia hacia pocos prestadores con varios proyectos. El sistema tendría una cantidad de licitaciones desiertas, sobre todo en la línea residencial y un bajo número postulantes por cada concurso. Esto sería ocasionado por una serie de factores sistémicos, siendo el principal la debilidad en las fuentes de financiamiento, los cuales en la actualidad no cubren los recursos necesarios, existiendo importantes brechas entre lo subvencionado por el Estado y el costo real. Además, fue posible identificar un problema de calidad oculta y un eventual riesgo de selección adversa, todo en el contexto de un **sistema de precalificación** solamente centrado en la certificación formal de los prestadores.

El análisis da cuenta de una serie de problemáticas en la **planificación, organización y licitación** de los servicios. El aspecto central de estas problemáticas sería su poca adecuación a la necesidad de contar con procedimientos y mecanismos que permitan que el Estado cuente con una mayor flexibilidad administrativa para manejar diferentes alternativas de provisión y contratación de servicios de cara a las diferentes realidades de demanda y características del territorio.

En materia de **desempeño** fue posible identificar una serie de riesgos de tipo endógeno y exógeno. Una variable explicativa fundamental de estos riesgos estaría siendo ocasionada por debilidades en el entorno de las prestaciones, sobre todo en el diagnóstico y derivación de los casos. Es posible identificar que las derivaciones muchas veces no son pertinentes a los perfiles de las prestaciones, así como un creciente problema de sobre demanda generada por la aplicación del artículo N° 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia que deriva casos independientemente de la disponibilidad de la oferta, ocasionando serios atrasos en el pago por parte del Estado a los prestadores privados. Así mismo, es posible detectar diversas fallas en el cumplimiento del desempeño técnico, y la prolongación de la permanencia de los casos motivado por el sistema de asignación de recursos que se focaliza en la transferencia por caso efectivamente atendido por cada mes.

En este marco, el modelo de financiamiento se ve debilitado al no tener fuentes estables y consolidadas de financiamiento. Los propios prestadores no logran generar el financiamiento suficiente para los costos totales de la ejecución de los proyectos. Por su parte, la forma de asignación de recursos por casos atendidos, sería un factor importante en la inestabilidad de los equipos y proyectos y una barrera de entrada.

Recomendaciones de gestión y regulación

El informe recomendó avanzar hacia un modelo de provisión que fije claramente la responsabilidad del Estado en la ejecución de las intervenciones. Ello no es contrario a la participación de privados en la provisión de los servicios, pero esto requiere de **otras reglas y condiciones que den cuenta de la labor del Estado como garante principal de los derechos de niños y niñas**, lo que implica generar todas las

garantías y arreglos de gestión que sean necesarios. Ello impacta en la determinación de estándares de calidad claros, formas de financiamiento que aseguren recursos suficientes y marcos de seguridad claves para la sostenibilidad y calidad de los servicios, así como una fiscalización y sistemas de vigilancia coherentes.

Se propone también, avanzar en lograr un mayor número de prestadores con menos concentración de proyectos y con mayor proximidad y pertinencia territorial. Esto requiere de atender una serie de factores sistémicos que atentan contra la participación de privados, lo que implica reducir diversas barreras de entrada que genera el conjunto de problemáticas detectadas en las gestiones de planificación y organización de proyectos, como en el modelo de financiamiento.

Por otro lado, se recomendó la generación de un sistema de acreditación que fortalezca la evaluación de las capacidades y condiciones técnicas de prestadores y servicios. En este marco se propone un sistema con diferentes niveles de acreditación formal y organizacional, y diferentes niveles de acreditación técnica de los servicios que reconozca progresivamente los resultados de desempeño, de eficacia y creación de valor social adicional.

Por otra parte, se realizaron una serie de recomendaciones que permitan manejar de mejor manera la programación de los procesos centrales y adoptar de manera diversa, las diferentes alternativas de organización de proyectos y contratación de servicios, que permitan en su conjunto poder dar una respuesta oportuna y flexible a las diferentes necesidades de cobertura de la demanda y el territorio nacional.

Se destaca que la constitución de un organismo administrativo local capaz de realizar una gestión coordinada de los casos y con un sistema de información coherente, permitirá generar un sistema de seguimiento de las prestaciones que permitirá prevenir algunos los riesgos expuestos, tales como la prolongación de permanencia y la derivación inoportuna de casos.

En este marco, se propone un modelo de financiamiento que asigne recursos según el estándar óptimo de las prestaciones, siempre teniendo en cuenta las cadenas de valor de éstas. Se remarca la necesidad de financiar adecuadamente los recursos necesarios para el financiamiento de insumos, actividades y productos y de manera variable para el logro de resultados de propósito, lo cual puede necesitar tiempos diferentes de medición. Además se plantean diversos mecanismos para evitar el riesgo de no asistencia en los niveles ambulatorios y formas de propiciar un mejor uso diferenciado de categorías de pago variable.

Por último, se propone la constitución de un sistema de supervisión vinculado a un proceso de planificación a mediano y corto plazo de las prestaciones y con base preventiva. Esto implica avanzar, reforzando áreas críticas del control, hacia un modelo que otorgue diversos tipos de respuesta, desde la asesoría técnica hasta el cierre de contratos. También se plantea fortalecer las condiciones para un mejor control social, permitiendo un mejor

accountability de la ciudadanía en el desempeño con los resultados por cada prestador y prestación, incluyendo al respecto mejores sistemas de apertura de la información por parte de la administración (gobierno abierto), como de sistemas de vigilancia de las condiciones de los Derechos Humanos dentro de Centros Residenciales.

X. DESAFÍOS Y DISCUSIÓN

Si bien el presente estudio se focalizó en la protección especializada, es imperioso recalcar que toda reforma que se realice en este ámbito requiere un salto cualitativo en las políticas destinadas a los niños, niñas y adolescentes en términos de disponibilidad, calidad, pertinencia y accesibilidad. El país cuenta con una serie de situaciones de resultados de indicadores que demuestran una situación preocupante para la niñez en materia de pobreza, violencia y salud mental; todos aspectos que dan cuenta de la necesidad imperiosa de generar políticas públicas con base promocional y preventiva.

En este marco, el desafío principal se centra en cómo constituir y materializar el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia en toda prestación que los involucre y en la institucionalidad estatal en general. Se hace necesario avanzar en la materialización de un **sistema de protección integral de derechos** en base a los estándares de la CDN, lo que implica respetar, proteger y hacer efectivo los derechos de los niños. Esto requiere entender la protección especializada como un componente del sistema de protección integral de derechos, es decir, integrado a la protección universal de la niñez y adolescencia, la cual debiera traducirse en políticas públicas con foco preventivo y de carácter universal. La constitución de este sistema implicaría la generación de diversas garantías legislativas, jurídicas y administrativas, de acuerdo a los estándares señalados por la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que implica generar las condiciones necesarias para respetar, proteger y hacer efectivo los derechos de los niños.

La constitución de un sistema de protección integral de derechos de la niñez y adolescencia **requiere la participación activa de todos los sectores involucrados en pos de generar un marco articulado de diferentes prestaciones universales garantizadas para los distintos requerimientos y niveles del sistema**. Se requiere de políticas sociales, que permitan asegurar las condiciones sociales y económicas a las familias, generando también un marco de apoyo y trabajo con éstas en las labores de crianza y cuidado a lo largo de toda la trayectoria de vida de los niños, niñas y adolescentes, permitiendo así avanzar hacia políticas con un fuerte componente de apoyo promocional y preventivo. Esto debe acompañarse con un enérgico compromiso de los Ministerios de Educación, Salud, Deporte, Vivienda y Urbanismo, Justicia y Derechos Humanos, entre otros; para la generación de políticas, planes y programas integradas y articuladas, basadas en el enfoque de derechos de la niñez y en donde se asegure la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad y la pertinencia para todos los niños, niñas y adolescentes según sean sus requerimientos.

El énfasis que se ha querido otorgar en el presente estudio es desde lo metodológico. A lo que apunta es no solamente a generar recomendaciones específicas, sino a enfatizar la necesidad de generar propuestas desde un proceso ordenado de diseño. Es por eso que la realización de la investigación se inicia en la identificación de la propuesta de valor público, para luego – desde esta base – proyectar recomendaciones relacionadas al modelo de provisión de los servicios.

Un desafío crucial que supera el nivel de análisis del presente estudio, es concordar en detalle los atributos requeridos para los servicios. En el presente se identificaron los elementos generales y principales de la cadena de valor de los servicios estudiados que eran necesarios para el Objetivo N° 3 de la investigación. Esto requiere de estudios basados en evidencia sobre los resultados esperados. Por ejemplo, en materia residencial cabe destacar la investigación realizada por el Hogar de Cristo el año 2017. En materia ambulatoria, por su parte, cabe analizar el cómo dar respuestas a diferentes tipos de violencias dado que pueden requerir de procesos distintos, por ejemplo en situación de calle.

En este sentido, puede que las recomendaciones del presente estudio estén muy limitadas a la toma de decisiones de diseño de cómo debe funcionar el sistema, lo que puede estar sujeto a diversos cambios en el futuro. Pero lo que se ha querido enfatizar es la necesidad de que los diseños de sistemas se inicien desde lo endógeno, en este caso el modelo de intervención, para luego progresivamente ir analizando como proyectar un diseño institucional exógeno acorde y un modelo de provisión de servicios adecuado.

Lamentablemente, la tendencia de los diseños de reforma en el área se ha iniciado a la inversa, desde la propuesta orgánica delegando el nivel intencional y programático como un factor de segunda índole. En este marco se ha carecido de definiciones técnicas que permitan dar sustento a las definiciones organizacionales, pero sobre todo no priorizando las acciones necesarias que finalmente impactan en la vida de niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, este estudio se focaliza solamente en Centros Residenciales e Intervenciones Ambulatorias. Debido a su magnitud finalmente no se contempló el análisis de los modelos de provisión de prestaciones de representación jurídica, familias de acogida y de servicios de acompañamiento a la adopción; servicios que en la actualidad incluyen la participación de prestadores privados. Se hace necesario entonces continuar esta investigación, incluyendo las recomendaciones para estos tipos de prestaciones, los cuales presentan cadenas de valor y consensos diferentes a los estudiados en el presente estudio.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2005). *Derechos Humanos. Manual para parlamentarios*. Union Interparlamentaria. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7505.pdf>
- Aguilar, M. (2013). *Trabajo social. Concepto y Metodología*. España: Ediciones Parainfo.
- Aldeas Infantiles SOS. (2013). *Panorama de las modalidades de acogimiento alternativo en Chile*.
- Aldeas SOS. (2012). *Panorama de las modalidades de acogimiento alternativo en Perú*.
- Alford, J. (2002). Why do public sector client coproduce? Towards a contingency theory. *Administration and society*, 34(1), 32-56.
- Andrade, C. (2009). *Corresponsabilidad Estado - Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas en Infancia en situación de vulnerabilidad social*. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Andrade, M. (2016). *Propuesta de rediseño al proceso de supervisión del Servicio Nacional de Menores*.
- Anttiroiko, A., Bailey, S., & Valkama, P. (2013). Organizational innovation in public services. Forms and governance. *Governance and public management series*.
- Arce, C. (1998). La externalización de bienes y servicios de salud y de apoyo al sector privado: la experiencia de la CCSS. *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la seguridad social*, 30-41.
- Arnold, M. (2014). Imágenes de la complejidad: la organización de las organizaciones. En M. Arnold, H. Cadenas, & A. Urquiza, *La organización de las organizaciones sociales* (págs. 21-55). Santiago de Chile: Ril Editores.
- Atria, F., & Sanhueza, C. (2013). *Propuesta de gratuidad para la educación superior chilena*. UDP.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). *La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25. Noviembre, 20, 1989.
- Ballesteros, B. (2004). Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos. En R. Garreton, *El enfoque de los Derechos Humanos en las políticas públicas*. (págs. 93-109). Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Santiago de Chile: FCE.
- Barros, O. (2015). *Ingeniería de Negocios: Diseño Integrado de Servicios, sus Procesos y Apoyo TI*. Santiago de Chile: MBE.
- BCN. (2016). *Acerca del gasto fiscal de SENAME. Principales Críticas*.
- Beamont, M. (2016). Gestión social: estrategia y creación de valor. (PUCP, Ed.) *Serie de Ciencias de la Gestión* #3. Obtenido de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/54214/Gesti%C3%B3n%20Social%20-%20M.%20Beaumont.pdf?sequence=1>
- Bénitez, W. (2007). El enfoque de los Derechos Humanos y las políticas públicas. *Revista Civilizar*(12).

- Blaug, R., Lekhi, R., & Horner, L. (2006). Heritage, democracy and public value. En K. (. Clark, *Capturing the public value of heritage: the proceedings of the London conference*. Swindon: English Heritage.
- BOE. (1996). *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*.
- Bresser - Pereira, L., & Cunill, N. (1998). Entre el Estado y el Mercado: lo público y no estatal. 25-26.
- Butelman, A., & Drexler, A. (2003). *La regulación de monopolios naturales en Chile. Elementos para la agenda de discusión*.
- Cámara de Diputados. (2014). *Informe Comisión Investigadora de Funcionamiento SENAME*.
- Cámara de Diputados. (2014). *Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados para "Recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores*. Obtenido de <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=10254&formato=pdf>
- Cámara de Diputados. (2014). *Informe de la Comisión Especial Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores*). Obtenido de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10892&prmTIPO=INFORMECOMISION>
- Cámara de Diputados. (2014). *Recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores*. Obtenido de <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=10254&formato=pdf>
- Cámara de Diputados. (2017). *Informe Comisión Especial Investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la Cámara de Diputados, por la aprobación del Informe de la Comisión Investigadora del SENAME en el año 2014*. Obtenido de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=35387&prmTIPO=INFORMECOMISION>
- Centro de Derechos Humanos UDP. (2017). *SENAME: El Rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Centro de Sistemas Públicos. (2013). *Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final*.
- Chaparro, F. (2005). Los indicadores de gestión en el sector público. *Revista de Economía y Estadística*, XLIII(2), 109-129.
- CIDH. (2006). *Caso Ximenes Lopez Vs. Brasil. Sentencia 4 de julio 2006*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2006). *Sentencia 31 enero 2006 Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs Colombia*. Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf
- CIDH. (2013). *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. .

- Cohen, E., & Franco, R. (2007). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. . Siglo Veintiuno Editores.
- Comité de Derechos del Niño. (2006). *Comentario General N°7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*.
- Congreso de Colombia. (2006). *Ley 1098 por la cual se expide el Código de la Infancia y Adolescencia*.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*.
- Consejo Nacional de la Infancia. (2016). *Estudio sobre sistemas de protección especializada de niños, niñas y adolescentes*.
- Consejo Nacional de la Infancia. (2017). *Estudio: levantamiento de experiencias internacionales de reconversión residencial de protección especializada*. Obtenido de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-Levantamiento-de-Experiencias-Internacionales-de-Reconversi%C3%B3n-Residencial-de-Protecci%C3%B3n-Especializada.pdf>
- Consejo Nacional de la Infancia; BID; FOCUS. (2016). *Estudio sobre Buenas Prácticas en materia de protección especializada de Niñez y Adolescencia*. Obtenido de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/10/Informe-Final-Estudio-Buenas-Pr%C3%A1cticas-septiembre-2016.pdf>
- Contraloría. (2015). *Informe Consolidado N°981, con el resultado de la auditoría practicada en los centros colaboradores del Servicio Nacional de Menores a nivel nacional*.
- Contreras, J., Rojas, V., & Contreras, L. (2014). Análisis de programas de intervención en niños vulnerados en sus derechos: la realidad chilena. *Psicoperspectivas*, 15(1), 89-102. Obtenido de <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/528/406>
- Corporación Administrativa Poder Judicial. (2016). *Informe Nacional Visitas a Hogares y Residencias de protección Red SENAME y privados*.
- Correa, I. (2002). Manual de licitaciones públicas. *Serie Manuales CEPAL(21)*. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf
- Cortés, F., & Concha, M. (2013). *Resumen Ejecutivo: Diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile*.
- Cunill, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Washington: Diálogo Regional de Política del BID.
- Cunill, N. (2009). El mercado en el Estado. *Nueva Sociedad(221)*.
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista Reforma y Democracia CLAD(46)*. Obtenido de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>
- Cunill, N., Fernandez, M., & Thezá, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del

- sistema de protección a la infancia en Chile. *POLIS*, 12(36), 289-314. Obtenido de <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v12n36/art13.pdf>
- Cunill, N., Leyton, C., & Simon, J. (2015). *Caracterización, diagnóstico y estrategias de cooperación público - privada. Informe encargado por la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social.*
- Dahl, R. (1961). *Who governs?* University of Yale.
- DIPRES. (2009). *Guía metodológica sistema de planificación/control de gestión.*
- Diputación de Gispuzkoa. (2012). *Programa marco de acogimiento residencial de la diputación de Gispuzkoa.*
- Dolto, F. (1997). *La causa de los niños.* Buenos Aires: Paídos.
- Echeverría, K. (2000). Reinvidicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *Reforma y Democracia*(18).
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica.* Santiago de Chile: FCE.
- Equipo Asesor. (2008). *Informe Provisional rediseño del Servicio Nacional de Menores.*
- Farías, I., & Ossandón, J. (2006). *Observando sistemas.* Santiago de Chile: RIL.
- Ferrandis, A. (2009). El sistema de protección a la infancia en riesgo social. En C. Vélaz de Medrano, C. Alonso, M. Díez, & A. Ferrandis, *Educación y protección de menores en riesgo. Un enfoque comunitario* (págs. 83-153). Barcelona : GRAO.
- Ferrandis, A. (2009). El sistema de protección a la Infancia en riesgo social. En C. Medrano, C. Alonso, M. Diez, & A. Ferrandis, *Educación y protección de menores en riesgo. Un enfoque comunitario* (págs. 83 -151). Barcelona: GRAO.
- Ferrer Mac-Gregor, E., & Pelayo, C. (2012). La obligación de "respetar" y "garantizar" los Derechos Humanos a la Luz de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Estudios constitucionales*, 10(2). Obtenido de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002012000200004
- Flores, T. (2013). Análisis y diseño de alternativas de políticas públicas con enfoque de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos* (págs. 45-65). Santiago de Chile: LOM.
- FOCUS. (2012). *Estudio de Caracterización de Colaboradoras de SENAME que ejecutan proyectos de residencias de protección y el Programa Familias de Acogida. Informe Final.*
- FOCUS. (2012). *Evaluación del gasto institucional del Servicio Nacional de Menores. Informe Final.*
- Fortunatti, R. (2013). El reconocimiento de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos* (págs. 27-43). Santiago de Chile: LOM.
- Fundación León Bloy. (2009). *Informe Final. Proyecto EVA - Estudios de gastos de las líneas de acción centros residenciales, programas de familias de acogida y programas de protección especializada, específicamente de explotación sexual comercial infantil.* .
- García Roca, J. (1992). *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado social.* Madrid: Popular.

- García, E. (1994). *Legislaciones infante juveniles en América Latina: modelos y tendencias*.
- García, M. (14 de Septiembre de 2016). Los millonarios recursos que los organismos colaboradores del Sename acumulan en sus cuentas corrientes. *The Clinic*.
- García, W. (2011). *La subvención administrativa*. Santiago de Chile: Librotecnia.
- Gobierno de Cantabria. (2009). *Intervención socioeducativa en acogimiento residencial*.
- Gomez, E., & Bascuñan, C. (2014). *Documento de trabajo 1. Variables predictoras y modelos exitosos de reunificación familiar en niños institucionalizados*. Obtenido de [http://files.infancia-inclusiva.webnode.cl/200000011-59eeb5ae8e/Informe%20Variables%20predictoras%20y%20modelos%20reunificaci%C3%B3n%20\(2\).pdf](http://files.infancia-inclusiva.webnode.cl/200000011-59eeb5ae8e/Informe%20Variables%20predictoras%20y%20modelos%20reunificaci%C3%B3n%20(2).pdf)
- Gómez, H. (Octubre de 1993). La corrupción en Colombia una perspectiva política y gerencial. *Estado moderno*, 1(4).
- González, C. (2014). *La inspección administrativa (Responsabilidad del Estado por inactividad en su ejercicio)*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales . Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- González, P. (1998). Financiamiento de la educación en Chile. En UNESCO, *Financiamiento de la educación en América Latina* (págs. 161-189).
- González, P. (2000). Fallas de mercado y políticas públicas: aplicación a las políticas sociales. *Serie Docente*(22).
- González, P. (2000). Fallas de mercado y políticas públicas: aplicación a las políticas sociales. *Serie Docente*(22). Obtenido de <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=251>
- Gorbaneff, Y. (2001). Teoría del agente - principal y el mercadeo. *Revista Universidad Eafit*(129).
- Gumuchian, H. (2001). Ecole, territoire et développement durable. *L Enseignement en milieu rural et montagnard*, 1, 43-46.
- Hacienda, M. d., & BID y Consejo Nacional de la Infancia. (2016). *Estudio sobre Buenas Prácticas en materia de Protección Especializada de Niñez y Adolescencia*. Obtenido de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/Estudio-sobre-Sistemas-de-Protecci%C3%B3n-Especializada-1.pdf>
- Hardy, C., William Philips, N., & Lawrence, T. (1998). Distinguishing trust and power in Interorganizational relations: Forms and Facades of Trust. En C. Lane, & R. Bachmann. Oxford University Press.
- Harmon, M., & Mayer, R. (2001). *Teoría de la organización para la administración pública*. México D.F: FCE.
- Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: remarks and application to public private partnership. *Economic Journal*(119), 69-76.
- Herrera, M. (2011). Autonomía, capacidad y participación en el ejercicio de derechos personalismos de niños, niñas y adolescentes a un lustro de la ley 26.061. En L. Flash, S. Fodor, & M. Del Árbol, *Los desafíos del Derecho de Familia en el siglo XXI. Relaciones Familiares. Problemáticas Infante - Juveniles* (págs. 693-720). Buenos Aires: Errepar.
- Hirschman, A. (1970). Exit, voice and the state. *World Politics*, 31(1), 90-107.

- Hogar de Cristo. (2017). *Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes*. Santiago de Chile: Dirección Social Nacional.
- INDH. (2017). *Minuta para prensa: Observación INDH en centros del SENAME: Casos críticos*. Obtenido de <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/07/Minuta-terreno-SENAME.pdf>
- INE. (s/f). *Chile: proyecciones y estimaciones de población. Total País 1950 - 2050*.
- IPNEA. (2003). *Levantamiento nacional de abrigos para crías e adolescentes da rede sac*.
- Iruarrizaga, F. d. (2016). Rediseñando el sistema de protección a la infancia en Chile. Entender el problema para proponer modelos de cuidado alternativos y ayudar a la reunificación familiar. *Estudios Públicos*(141), 7-57.
- Jara, M., & Albert, C. (2016). Tribunales de Familia: las graves deficiencias del sistema de peritos. *CIPER*. Obtenido de <http://ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos/>
- Jaramillo, J. (2014). ¿Hogares residenciales o familias de acogida para infancia vulnerable en Chile hoy?
- Jordana, J. (2000). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2004). *Mapas estratégicos*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Klitgard, R. (1994). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamérica.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Revista Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en Gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16.
- Kooiman, J., & Eliassen, K. (1987). *Managing Public Organizations*. London: Sage.
- Koopmans, T. (1951). An analysis of production as an efficient combination of activities. En Koopmans, T. *Activity analysis of production and allocation*. Jhon Wiley and sons, Inc.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- Luhmann, N. (1996). *La ciencia de la sociedad*. México D.F.: Antrophos.
- Luhmann, N. (1997). *Die Gesellschaft der gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general* (2a ed.). México D.F.: Antrophos.
- Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Maldonado, F. (2014). Estado y perspectivas de la reforma proyectada en Chile sobre el sistema de protección de menores de edad. *Revista Ius et Praxis*, 209-234.
- Martínez, R. (1997). *Análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: INAP.
- Maturana, H., & Varela, F. (1973). *Varela, Francisco J.; & Maturana, Humberto R. (1973). De Máquinas y Seres Vivos: Una teoría sobre la organización biológica*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Matus, T., & Roa, K. (2013). El modelo de certificación de la calidad CEES -UC. En T. Matus, *Desarrollo de un modelo de gestión de calidad para programas sociales* (Vol. 1, págs. 141 - 163). Obtenido de

- http://emprendimientossolidarios.uc.cl/images/Avanzar_en_calidad_Tomo_I.pdf
- MDS, MINJU, SENAME, Movilizandonos, Foro, & UNICEF. (2012). *Anteproyecto de ley de protección integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes*.
- Mensaje N° 15-365. (2017). *Mensaje de S.E la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas y modifica normas legales que indica*.
- Mensaje N° 31-360. (2012). *Mensaje de S.E el Presidente de la República, con el que inicia un proyecto de Ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos servicios de atención a la infancia y adolescencia*.
- Mensaje N°950-363. (2015). *Mensaje de S. E. La presidenta de la Republica con el que inicia un proyecto de ley de Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes acogidos en Centros Residenciales de Protección del Servicio Nacional de Menores y Organismos Colaboradores*.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2012). *Estándares de calidad en acogimiento residencial especializado EQUIAR -E*. Madrid. Obtenido de <http://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4072&tipo=documento>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (S/A). *Manual de la Buena práctica para la atención residencial a la infancia y adolescencia*. Obtenido de <http://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/inf36.pdf>
- Mintzberg, H. (1989). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Mokate, K., & Saavedra, J. (2006). Gerencia Social: Un Enfoque integral para la gestión de políticas y programas. *Serie de Documentos de Trabajo I-56*.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público - privadas. *Revista Reforma y Democracia CLAD*(34), 9.
- Morlachetti, A. (2010). Legislaciones y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil. *Serie Políticas Sociales CEPAL*(164).
- Morlachetti, A. (2014). La Convención sobre los Derechos del Niño y la Protección de la Infancia en la normativa internacional de Derechos Humanos. *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables Manual*.
- Moure, A. (Primer Semestre de 2013). Un defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para Chile. Estudio de derecho comparado. *Revista de Derecho Público*, 78, 179-203.
- Muñoz, C., Fischer, C., & Chía, E. (2013). Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal. *Propuestas para Chile*, 115-150.
- Naciones Unidas. (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*.

- OEA. (2012). *Políticas públicas de participación, control social, rendición de cuentas y transparencia y lucha contra la corrupción*. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Obtenido de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_ppub.pdf
- Olguín, J. (2010). *¿Qué es la metodología del marco lógico y para que sirve?*
- ONU. (1993). *Declaración y programa de acción de Viena*.
- OPCIÓN. (2014). *Protección especial: Entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de Sename*.
- OPS. (2006). *Manual de monitoreo de las desigualdades en salud*.
- Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peralta, M. (2017). *Las formas de la relación público - privada en educación inicial en tres comunas de la Región Metropolitana: una aproximación al enfoque de derechos*. Santiago de Chile.
- Peters, G., & Van Nispen, K. (. (1998). *Public Policy Instruments: evaluating the tools of public administration*. New York: Edward Elgar Pub.
- Pisarello, G. (2004). Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva. En M. Añón (Ed.), *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración* (págs. 37-87). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Porter, M. (2012). Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia. *Harvard Business Review*.
- Puig, C. (2012). Trabajo social y supervisión: un encuentro necesario para el desarrollo de las competencias profesionales. *Documentos de Trabajo social*(49). Obtenido de <http://www.trabajosocialmalaga.org/revistadts/articulo.php?id=55>
- Rajévic, E., & Gárces, M. F. (2009). Control de legalidad y procedimiento de toma de razón. *Un mejor Estado para Chile Planificación, control y evaluación de la acción del Estado*, 613-646.
- Rámirez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. *Revista Enfoques*, IX(15), 99-125.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española (Edición N°23)*. Madrid.
- Rederio, H. (2000). Servicios sociales para menores en Francia. *Cuadernos de Trabajo social*(8), 43-63.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: INDES.
- Roa, K. (2012). Los modelos de gestión de calidad: bases para un sistema de gestión de calidad para programas sociales. En K. Roa , & T. Matus, *Desarrollo de un modelo de gestión de calidad para programas sociales* (Vol. 1, págs. 101 -141). Obtenido de http://emprendimientossolidarios.uc.cl/images/Avanzar_en_calidad_Tomo_I.pdf
- Rosanvallón, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.

- Rosenblüth, M. (2013). Gobernabilidad democrática y garantías sociales: hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos* (págs. 65-92). Santiago de Chile: LOM.
- Rossel, M. (Junio de 2010). Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos. *Revista Reforma y Democracia CLAD*(47).
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48. Obtenido de <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/top-down-and-bottom-up-approaches-to-implementation-research-a-critical-analysis-and-suggested-synthesis/2100355E461CC28D75C42AF64A4083D9>
- Salamon, L. (1995). *Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Seidenstücker, B., & Mutke, B. (2000). Servicios sociales para menores en Alemania. *Cuadernos de Trabajo Social*(8), 19-41.
- Seijas, A. (2005). Análisis de eficiencia técnica en la educación secundaria. *Estudios de economía aplicada*, 32(2), 299-322.
- SENAME. (2015). *Bases y Orientaciones Técnicas Oficinas de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*. Obtenido de http://www.sename.cl/wsename/otros/Bases_OT-OPD.pdf
- Servicio Especializado Historico de Bizkaia. (s/a). *Manual Intervención en situaciones de desprotección infantil*. Obtenido de <http://www.bizkaia.eus/home2/Archivos/DPTO3/Temas/Pdf/Manual%20de%20intervenci%C3%B3n%20en%20casos%20de%20desprotecci%C3%B3n%20infantil.pdf?idioma=CA>
- Shulman, L. (2011). *Interaccional supervision*. Washington DC: National Association of Social Workers Press.
- Stein, E., Tomassi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington D.C: Planeta.
- Subirats, J. (2006). *La renovada significación de los gobiernos locales: el valor de la proximidad y la implicación ciudadana*.
- Titmuss, R. (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- Ubilla, G. (2012). Entidades rurales aisladas de la Región Metropolitana de Santiago de Chile - RMS: localización y vulnerabilidad. *Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía*, 21(2), 127-147.
- UDP. (2012). *Estimación de costos y factibilidad del actual marco normativo de subvenciones en el contexto del nuevo Servicio de Responsabilidad Penal Juvenil*. Programa de Justicia de Infancia y Adolescencia UDP.
- UNESCO. (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*. Buenos Aires: FCE.

- UNICEF & RELAF. (2015). *34. Cuidado de niños pequeños. Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización*. Buenos Aires. Obtenido de https://www.unicef.org/lac/20160907_UNICEF_RELAF_Preencion.PDF
- UNICEF & SENAF. (2012). *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina*. Obtenido de https://www.unicef.org/argentina/spanish/C_Parentales_final.pdf
- UNICEF. (2006). *Hojas informativas sobre la protección de la infancia*.
- UNICEF. (2013). *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*.
- UNICEF. (2014). Definiciones conceptuales para un sistema integral de protección a la Infancia. *Serie Los derechos de los niños, una orientación y un límite*(4).
- UNICEF. (2015). Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. *Serie los Derechos de los Niños, una orientación y un límite*(2).
- Unidad de Estudio SENAME. (2011). *Análisis sobre la aplicación del artículo 80 BIS*.
- Uña, G. (2010). *Desafíos para el Presupuesto en América Latina. El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera*. ILPES CEPAL, Santiago de Chile.
- Vázquez, F. (1994). *Análisis de contenido categorial: el análisis temático*. Unitat de Psicologia Social.
- Vernis, A. (2004). La colaboración entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas: hacia la sociedad relacional. *IX Congreso Internacional del CLAD*.
- Williamson, J., & Greenberg, A. (2010). *Families, not orphanages*. . New York: Better Care Network.
- Yanow, D. (2000). Conducting interpretive Policy Analysis. *Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods*, 47.

XII. ANEXOS

12.1 Catastro de organismos colaboradores de SENAME

| Organismos Colaboradores en Residencias | |
|--|------------------|
| Organismos | Proyectos |
| Aldeas SOS | 13 |
| Asociación Cristiana de Jóvenes | 3 |
| Centro Regional de Asistencia Técnica y Empresarial (Crate) | 1 |
| COANIL | 14 |
| CODENI | 3 |
| Compañía de las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paul | 2 |
| Comunidad Papa Juan XXIII | 1 |
| Congregación Carmelitas Teresas de San José | 1 |
| Congregación de los Sagrados Corazones de Jesús y María | 1 |
| Congregación del Amor Misericordioso | 1 |
| Congregación del Buen Pastor | 3 |
| Congregación Hermanas Maestras de la Santa Cruz | 1 |
| Congregación Hijas de San José La Protectora de la Infancia | 4 |
| Congregación pequeña obra de la divina providencia | 3 |
| Congregación pequeñas hermanas misioneras de la caridad don Orione | 1 |
| Congregación Purísimo Corazón de María | 2 |
| Corp. Demos una oportunidad al menor | 1 |
| Corporación Comunidad Jesús Niño | 1 |
| Corporación de Ayuda a la Familia | 4 |
| Corporación de Menores de la Calle Ahora | 1 |
| Corporación Familia de Linares | 1 |
| Corporación Hermanas Hospitalarias de Sacratísimo Corazón de Jesús | 1 |
| Corporación Hogar Belén | 1 |
| Corporación Hogar de Menores Cardenal José María Caro | 1 |
| Corporación Llequén | 4 |
| Corporación Metodista | 1 |
| Corporación Misión de María | 1 |
| Corporación Municipal Conchalí | 1 |
| Corporación Municipal de Los Muermos | 1 |
| Corporación Municipal Villa Alemana | 1 |
| Corporación Obra Don Guanella | 1 |
| Corporación Privada de Desarrollo Social IX Región Corprix | 2 |
| Corporación Prodel | 1 |
| Cruz Roja Chilena | 1 |
| Fund. Aldea de Niños Cardenal Raúl Silva Henríquez | 2 |
| Fundación Beata Laura Vicuña | 2 |
| Fundación Bernarda Morín | 2 |

| | |
|---|----|
| Fundación Caritas Diocesana de Linares | 5 |
| Fundación Casa Esperanza EV | 2 |
| Fundación Centro Comunitario Laura Vicuña | 1 |
| Fundación Ciudad del Niño Ricardo Espinosa | 4 |
| Fundación de Beneficencia Sagrados Corazones | 1 |
| Fundación Esperanza | 1 |
| Fundación Hogar de Menores Belén | 1 |
| Fundación Hogar de Niños San José | 1 |
| Fundación Hogar Infantil Club de Leones de Talca | 2 |
| Fundación Hogares de Menores Verbo Divino | 5 |
| Fundación la Frontera | 2 |
| Fundación Laura Vicuña | 1 |
| Fundación María de la Luz | 2 |
| Fundación Mi Casa | 7 |
| Fundación Mi Hogar de Cauquenes | 1 |
| Fundación Mis Amigos | 1 |
| Fundación Niño y Patria | 6 |
| Fundación Padre Semeria | 2 |
| Fundación Refugio de Cristo | 5 |
| Fundación San José para la adopción familiar cristiana | 2 |
| Fundación Social Novo Millenio | 3 |
| Fundación Sociedad San Vicente de Paul | 1 |
| Fundación Vida Compartida | 2 |
| Hogar de Cristo | 8 |
| Hogar de menores dame tu mano | 1 |
| Hogar de Niñas La Granja | 1 |
| Hogar de Niños Arturo Prat | 1 |
| Iglesia Evangélica Asamblea de Dios de Osorno | 1 |
| Ilustre Municipalidad de Angol | 1 |
| Ilustre Municipalidad de Calbuco | 1 |
| Ilustre Municipalidad de Collipulli | 1 |
| Ilustre Municipalidad de Constitución | 1 |
| Ilustre Municipalidad de Palena | 1 |
| Ilustre Municipalidad de Santa Bárbara | 1 |
| Instituto Chileno de Colonias, Campamentos y Hogares de Menores | 3 |
| Instituto Educación Popular | 6 |
| María Ayuda | 16 |
| Ninguna | 11 |
| Obispado de Chillán | 1 |
| Obispado de Illapel | 1 |
| Obispado de San Felipe | 3 |
| Obispado de Valdivia | 1 |
| Obispado de Villarrica | 1 |

| | |
|---|---|
| ONG de Desarrollo Quillagua | 2 |
| ONG de desarrollo Hogar Santa Catalina | 1 |
| ONG de desarrollo Lluvia de esperanzas | 1 |
| ONG de desarrollo María Madre | 1 |
| ONG Fundación Mi Hogar de Cauquenes | 1 |
| ONG Renuevo | 8 |
| Orden de la Bienaventurada Virgen María | 2 |
| Orden Siervos de María | 1 |
| Organización Comunitaria Funcional Centro de Ayuda al Niño BS | 1 |
| Organización Comunitaria Funcional Hogar de Lactantes Ig. Sibillo | 1 |
| Organización Comunitaria Funcional Hogar Mi Familia | 1 |
| Paicavi | 1 |
| Patronato de los sagrados corazones | 4 |
| SERPAJ | 1 |
| Sociedad de asistencia y capacitación | 7 |
| Sociedad de Beneficencia Hogar del Niño | 1 |
| Sociedad Juntos E.V. | 1 |
| Sociedad La Protectora de la Infancia Concepción | 1 |

| Organismos Colaboradores en prestaciones ambulatorias | |
|---|------------------|
| Organismos Colaboradores | Proyectos |
| Agencia Adventista de desarrollo y recursos asistenciales | 7 |
| Asociación Cristiana de Jóvenes | 6 |
| CAPREIS | 3 |
| Centro de iniciativa empresarial CIEM Villarrica | 3 |
| COANIL | 1 |
| CODENI | 33 |
| Congregación del Buen Pastor | 1 |
| CORESAM | 1 |
| CORFAL | 2 |
| Corp. De Educación El Quijote | 1 |
| Corporación Chasqui | 2 |
| Corporación Comunidad Terapeuta Esperanza | 1 |
| Corporación Educativa y Asistencia Hellen Keller | 1 |
| Corporación Llequén | 9 |
| Corporación Municipal de Desarrollo Social de Colina | 1 |
| Corporación Municipal de Punta Arenas | 1 |
| Corporación Opción | 35 |
| Corporación para la atención integral del maltrato al menor, en la región del Bio Bio. | 6 |
| Corporación Prodel | 6 |
| Corporación de Educación, Rehabilitación, Capacitación, Atención de Menores y Perfeccionamiento | 1 |

| | |
|---|----|
| CRATE | 4 |
| Fundación Crea Equidad | 2 |
| Fundación DEM | 1 |
| Fundación esperanza | 1 |
| Fundación Instituto Chileno de Colonias, Campamentos y Hogares de Menores | 3 |
| Fundación Instituto de Educación Popular | 2 |
| Fundación La Frontera | 8 |
| Fundación Leon Bloy | 7 |
| Fundación Mi Casa | 21 |
| Fundación Niño y Patria | 1 |
| Fundación Padre Semeria | 1 |
| Fundación social novo milennio | 2 |
| Fundación Tabor | 1 |
| Fundación Tierra Esperanza | 14 |
| Fundación Vida Compartida | 3 |
| Gobernación Provincial el Loa | 1 |
| Instituto de educación y desarrollo Carlos Casanueva | 2 |
| María Ayuda | 1 |
| Municipalidad de Colina | 1 |
| Municipalidad de Independencia | 1 |
| Obispado de San Felipe | 2 |
| ONG Cordillera | 1 |
| ONG RAICES | 2 |
| Organización Comunitaria funcional Centro Cultural y Social Centro de Apoyo al Niño y Familia | 1 |
| PAICABI | 19 |
| Policía de Investigaciones de Chile | 4 |
| PRODENI | 2 |
| SEDEJ | 3 |
| SERPAJ | 28 |
| Servicio de Salud Magallanes | 1 |
| Sociedad de asistencia y capacitación | 1 |

12.2 Rejilla Analítica de la Investigación

| REJILLA ANALÍTICA DE INVESTIGACIÓN | | | | |
|--|--|---|----------------------------------|----------------------------------|
| <i>Objetivo Específico 1: Caracterizar la propuesta proyectada de valor público para el sistema de protección especializada de la niñez.</i> | | | | |
| Componente | Pregunta de investigación | Fuentes | Técnica de análisis | |
| Propuesta de valor | ¿Cuál es el objetivo final que se espera realizar con el sujeto de atención? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| | ¿Cómo estos elementos se proyectarán en la manera de abordar los servicios? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| Gestión programática | ¿Cómo se proyectan realizar los procesos de evaluación, formulación y monitoreo (ciclo de vida de los programas)? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| | ¿Cómo se proyecta el enfoque del modelo de intervención? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| | ¿Cómo se pretende ordenar y distribuir las distintas fases del método de intervención? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| | ¿Cómo se proyectan los modelos de intervención específicos en el acogimiento residencial, prestaciones ambulatorias? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| Gestión del entorno | ¿Qué actores involucrados están involucrados y que responsabilidades tienen? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| | ¿Cómo se proyecta realizar la gestión intersectorial de los actores involucrados? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| Gestión organizacional | ¿Qué insumos (gestión del personal, sistemas informáticos y gestión administrativa) se requieren para el funcionamiento del modelo de gestión? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| | ¿Cómo se proyecta la estructura organizacional del sistema de protección especializada? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| <i>Objetivo Específico 2: Identificar las principales problemáticas y riesgos del modelo de provisión de los servicios de protección especializada de la niñez en la actualidad.</i> | | | | |
| Componente | Pregunta de investigación | Fuentes | Técnica de análisis | |
| Modelo de provisión | ¿Cuál es el modelo de provisión actual? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial | |
| Modelo de | Gestión programática | ¿Hasta qué nivel se define el detalle de las prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Hasta qué nivel de resultados se pueden comprometer los prestadores? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Gestión del entorno | ¿Existen mecanismos abiertos para el control social? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |

| | | | | |
|---------------|--------------------------|---|--------------------------|---|
| | | ¿Existe participación de los prestadores en la formulación y evaluación de las prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Gestión organizacional | ¿Cómo son los procesos de control de legalidad? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Los sistemas de información son pertinentes para la relación público – privada? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| Condiciones | Condiciones de la oferta | ¿Cómo es la estructura de mercado de la oferta? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial y cuantitativo |
| | | ¿La estructura de mercado afecta la conducta y la calidad de las prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Capacidad de la oferta | ¿Existen problemas de calidad oculta previa en el sistema? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Cómo funcionan actualmente los sistemas de precalificación de oferentes? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| Planificación | Planificación | ¿Cómo organiza el Estado como la agenda de diferentes procesos interrelacionados? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Organización | ¿Qué factores son más relevantes en la organización de los proyectos? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Cuáles son y su pertinencia las formas de organización de los proyectos licitatorios? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Proceso licitatorio | ¿El actual proceso licitatorio cumple con los estándares básicos para procesos licitatorios? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| Desempeño | Factores del entorno | ¿Qué riesgos exógenos (incertidumbre demanda, fallas de diseño, fallas administrativas, impacto políticas públicas) son posibles de ocurrir o se materializan en el desempeño de las diferentes prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Factores intermedios | ¿Qué riesgos intermedios (relacionados a la gestión de insumos) son posibles de ocurrir o se materializan en el desempeño de las diferentes prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Factores internos | ¿Qué riesgos endógenos (corrupción, aprovechamiento, cooptación) son posibles de ocurrir o se materializan en el desempeño de las diferentes prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Control | ¿Qué tipos de control existen en la actualidad y qué problemáticas acontecen en este? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Financiamiento | ¿Cómo es el modelo de financiamiento? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Cómo es la forma de asignación de recursos y que problemáticas tiene? | Primarias | Análisis de contenido |

| | | | | |
|--|--------------------------|--|--------------------------|-------------------------------------|
| | | | Secundarias | categorial |
| | | ¿Cómo es la forma de transferencia de recursos? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Qué niveles de seguridad contractual se tienen para la operación? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| <i>Objetivo Especifico 3: Determinar los elementos principales de gestión y regulación del modelo de provisión necesarios para abordar las posibles problemáticas y riesgos que conlleva la propuesta proyectada de valor público.</i> | | | | |
| Componente | | Pregunta de investigación | Fuentes | Técnica de análisis |
| Modelo de provisión | | ¿Qué modelo de provisión necesita el sistema? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| Transversales | Gestión programática | ¿Qué nivel de definición de los atributos se requiere para cada área de prestación? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Gestión del entorno | ¿Cómo generar control social sobre el sistema? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Cómo generar participación de los prestadores? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Gestión organizacional | ¿Qué se requiere de los procesos de control de legalidad? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Qué se requiere de los sistemas de información? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| Condiciones | Condiciones de la oferta | ¿Qué estructuras de mercado serían las necesarias? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Capacidad de la oferta | ¿Existe riesgo futuro de problemas de calidad oculta previa en el sistema? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Cómo deberían funcionar los sistemas de precalificación de oferentes? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| Planificación | Planificación | ¿Cómo el Estado deberá organizar y direccionar los procesos centrales? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Organización | ¿Qué factores serían los más relevantes en la organización de los proyectos? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Qué formas de organización de proyectos se recomiendan para la licitación de los servicios? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Proceso licitatorio | ¿Qué regulaciones y gestiones se necesitan para cumplir con los estándares en los procesos licitación? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |

| | | | | |
|-----------|----------------------|---|--------------------------|----------------------------------|
| Desempeño | Factores del entorno | ¿Qué riesgos exógenos (incertidumbre demanda, fallas de diseño, fallas administrativas, impacto políticas públicas) se pueden generar y qué medidas se pueden tomar para prevenir y/o controlarlas? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Factores intermedios | ¿Qué riesgos intermedios (relacionados a la gestión de insumos) se pueden generar y qué medidas se pueden tomar para prevenir y/o controlarlas? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Factores internos | ¿Qué riesgos endógenos (corrupción, aprovechamiento, cooptación) se pueden generar y qué medidas se pueden tomar para prevenir y/o controlarlas? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Control | ¿Qué tipos de control se requieren para la naturaleza del servicio y los riesgos y problemáticas que pueden acontecer en este? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | Financiamiento | ¿De acuerdo al modelo de provisión y la naturaleza de los servicios, cómo debería ser el modelo de financiamiento? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Cómo debería ser la forma de asignación de los recursos de las prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Cómo debería ser la forma de asignación de los recursos de las prestaciones? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |
| | | ¿Qué niveles de seguridad contractual se requieren para la operación? | Primarias Secundarias | Análisis de contenido categorial |

12.3 Fuentes de la investigación

12.3.1 Muestra y selección de entrevistados

La muestra de entrevistados es intencionada en base a considerar la representación de actores tanto de la administración pública y los prestadores privados. En los primeros se considera a los sectores involucrados más directamente y en los segundos a organizaciones con una alta cantidad de proyectos y cobertura.

| Muestra de entrevistados/as | | |
|------------------------------------|--|---|
| Área | Institución - Unidad | Entrevistado/a |
| Administración | Ministerio de Desarrollo Social – Unidad de Niñez. | Mónica Contreras (Profesional de Unidad) |
| | Ministerio de Desarrollo Social – Unidad de Niñez | Carolina Díaz (Profesional de Unidad) |
| | Consejo Nacional de la Infancia | Loreto Martínez |
| | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Unidad de Coordinación y Estudios | Macarena Cortés Camus (Profesional de Unidad) |
| | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Departamento de Reinserción Social Juvenil | Marta Olivares U (Profesional Departamento) |
| | Servicio Nacional de Menores – Gabinete Dirección. | Candy Fabio (Asesora UNICEF SENAME) |
| | Servicio Nacional de Menores – Depto. De Planificación | Anónimo |
| Prestadores | Corporación Opción | Consuelo Contreras (Directora Corporación) |
| | Corporación Opción | Milagros Neghme (Directora Proyectos) |
| | Consejo Nacional del Niño – Depto. De Estudios | Francisca Gómez (Jefa de Estudios) |
| | La Protectora de la Infancia | Alicia Amunategui (Directora Corporación) |
| | Fundación San José | Anónimo |

12.3.2 Muestra de documentos

El análisis documental se realizó en torno a 50 documentos de diversas entidades del Poder Ejecutivo y Legislativo y Organismos Internacionales, así como informes técnicos producidos por la sociedad civil y la academia. En la búsqueda se priorizaron los documentos que más sistematizaran las posiciones de los diferentes actores involucrados, así como las investigaciones de tipo más práctica con recomendaciones concretas de política pública.

| Documentos analizados | |
|------------------------------|---|
| Tipo | Listado de documentos |
| Poder Legislativo | <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de Ley Sistema de Garantías de la Niñez (2015) 2. Proyecto de Ley que Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas y Adolescentes (2017) 3. Proyecto de Ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos servicios de atención a la infancia y adolescencia (2012) 4. Antecedentes y observaciones críticas al Proyecto de Ley de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (BCN, 2013) 5. Informe de la Comisión Especial Investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (Sename) 6. Acerca del gasto fiscal de SENAME. Principales críticas. (BCN, 2016) |
| Poder Ejecutivo | <ol style="list-style-type: none"> 7. Informe Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. 8. Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015 – 2025 9. Informe Provisional Rediseño del SENAME (2008) 10. Estudio sobre Sistemas de Protección Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes (Ministerio de Hacienda, BID y Consejo Nacional de la Infancia, 2016) 11. Estudio sobre Levantamiento de experiencias internacionales de reconversión residencial de protección especializada. Informe Final (Consejo Nacional de la Infancia, 2017) 12. Estudio sobre Buenas Prácticas en materia de protección especializada de Niñez y Adolescencia (Consejo Nacional de la Infancia, 2016) 13. Informe “Variables predictoras y modelos exitosos de reunificación familiar en niños institucionalizados” (Gomez & Bascuñan, 2014) 14. Informe “Evaluación del gasto institucional del Servicio Nacional de Menores” (Focus, 2012) 15. Estudio de caracterización de Colaboradores de Sename que ejecutan proyectos de residencias de protección y el programa Familias de Acogida. (Focus, 2012) 16. Análisis sobre la aplicación del artículo 80 Bis (Unidad de Estudio SENAME, 2011) 17. Catastros de la Oferta programática de la red SENAME 2010 y 2016 |
| Sociedad Civil | <ol style="list-style-type: none"> 18. Anteproyecto de Ley de Protección Integral de derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (UNICEF, MDS, MINJU, SENAME, Movilizándonos, Foro) 19. Informe Final Proyecto “Eva – Estudio de gastos en líneas de acción centros residenciales, programas de familias de acogida y programas de protección especializada, específicamente de explotación sexual comercial infantil” (Fundación León Bloy, 2009) 20. Panorama de las modalidades de acogimiento alternativo en Chile (Aldeas Infantiles SOS, 2013) 21. Protección especial: entre el rol garante y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de Sename (OPCIÓN, 2014) 22. Los millonarios recursos que los organismos colaboradores del Sename acumulan en sus cuentas corrientes (García M. , 2016) 23. Memorias Anuales de Organismos Colaboradores 24. Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes (Hogar de Cristo, 2017) |
| Informes Académicos | <ol style="list-style-type: none"> 25. Propuesta de rediseño al proceso de supervisión del Servicio Nacional de Menores (Andrade M. , 2016) 26. Rediseñando el sistema de protección a la infancia en Chile (Irrurrizaga, |

| | |
|--|--|
| | <p>2015)</p> <p>27. ¿Hogares residenciales o familias de acogida para infancia vulnerada en el Chile Hoy? (Vergara, 2014)</p> <p>28. Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Serie n°2 Los Derechos de los Niños, una orientación y un límite. (UNICEF, 2015)</p> <p>29. Definiciones conceptuales para un sistema integral de protección a la infancia. Serie n°4 Los Derechos de los Niños, una orientación y un límite. (UNICEF, 2014)</p> <p>30. Diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile. (Cortés y Concha, 2013)</p> |
| Contraloría | <p>31. Informe Consolidado N°981, con el resultado de la auditoría practicada en los centros colaboradores del Servicio Nacional de Menores a nivel nacional</p> <p>32. Dictamen N°045770N05 que establece incompatibilidad subsidio asignaciones instituciones Sename</p> |
| Organismos internacionales | <p>33. Resolución aprobada por la Asamblea General. Directrices sobre las modalidades alternativas de Cuidado de los niños (Naciones Unidas, 2010)</p> <p>34. La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe (UNICEF, 2012)</p> <p>35. Comentario General N°7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia (Comité de Derechos del Niño, 2006)</p> <p>36. Cuidado de niños pequeños. Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización (UNICEF & RELAF, 2015)</p> <p>37. La Convención sobre los Derechos del Niño y la Protección de la Infancia en la normativa internacional de Derechos Humanos (Morlachetti, 2014)</p> |
| Documentación de experiencia internacional | <p>38. Código de la Infancia y Adolescencia Colombia.</p> <p>39. Código de la Niñez y Adolescencia de Ecuador</p> <p>40. Código de la Niñez y Adolescencia de Uruguay</p> <p>41. Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica</p> <p>42. Estatuto del Niño y Adolescente de Brasil</p> <p>43. Ley de la Infancia y la Adolescencia de España</p> <p>44. La Ley Núm. 164 de Bienestar de la Infancia de Japón</p> <p>45. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes México</p> <p>46. Manual de Intervenciones en situaciones de desprotección infantil (Servicio Especializado Histórico de Bizkaia, s/a)</p> <p>47. Estándares de calidad en acogimiento residencial especializado EQUIAR-E (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012)</p> <p>48. Manual de la Buena práctica para la atención residencial a la infancia y adolescencia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, S/A)</p> <p>49. Servicios sociales de Francia (Rederio, 2000)</p> <p>50. Servicios sociales de Alemania (Seidenstücker & Mutke, 2000)</p> |