



DEFENSORÍA  
DE LA NIÑEZ

# Nuevo Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia

***Avances y desafíos en relación con  
la provisión de los servicios***

*Presentación Comisión Investigadora CEI 17  
Cámara de Diputadas y Diputados*

Giannina Mondino B.  
Defensora de la Niñez (S)  
Agosto 2023

# Contenido de la presentación



*Abordaje del problema*



*Desafíos en diversos  
elementos del modelo de  
provisión del Servicio*



*Recomendaciones*

# Abordaje del problema

*“En concreto a fines de noviembre se destapó el escándalo de las licitaciones fallidas para programas de atención ambulatoria de reparación de maltrato del Servicio Mejor Niñez a nivel nacional, consistía este en el segundo proceso de licitación, tras haber sido asignado a los respectivos organismos colaboradores y generar una lluvia de recursos de reposición de las instituciones que perdieron, se declaró desierto a menos de una semana de ponerse en ejecución”*

## **Solicitud inicial de la Comisión Investigadora**

Licitaciones fallidas

Lista de espera

Situaciones disciplinarias

Programas ambulatorios

Irregularidades de pagos

Funcionamiento  
residencias

Fiscalización residencias

# Abordaje del problema

Recordando los componentes de la reforma a los sistemas públicos de niñez y adolescencia

## Marco normativo de catálogo de derechos y garantías (Ley 21.430)

### Gestión rectora

Consejo Interministerial de Niñez y Adolescencia MDSF

Subsecretaría de la Niñez

Política Nacional y Plan de Acción

Sistemas de información y del conocimiento

### Gestión de redes y de casos

Oficinas Locales de la Niñez

Tribunales de Justicia

Promoción de derechos

Seguimiento y acompañamiento

Protección de derechos

### Gestión programática

Prestaciones y servicios universales

Prestaciones especializadas

Servicio de Protección Especializada

Defensoría de la Niñez

# Abordaje del problema

## El rol del servicio en el Sistema en lógica de protección integral

### Lo que era



### Lo que se espera



### Mandato institucional

- Mandato mixto entre protección de derechos y justicia juvenil
- Dependencia administrativa y presión por contingencias

- Especialización en las materias de protección especializada
- Especialización organizacional

### Gestión intersectorial y de redes

- Coordinación intersectorial aislada desde el propio Servicio hacia el resto de las instituciones y provisión de servicios que no debería proveer
- Gestión de redes en intervención desde los proyectos y no desde los sistemas de coordinación

- Coordinación intersectorial apoyada desde política estratégica guiada por Subsecretaría de la Niñez
- Gestión de redes en intervención mediante coordinación de sistemas locales (OLN) e intervención en red desde los proyectos

### Gestión programática

- Modelo centralizado y jerárquico de gestión programática (diseño, monitoreo, implementación evaluación), diseño aislado de orientaciones
- Modelo de provisión subsidiario
- No existencia de política de fortalecimiento de personas y equipos

- Modelo de gestión social de programas fortalecido
- Modelo de provisión con mayor rol protagónico y responsabilidad del Estado, con participación de la sociedad civil
- Existencia de marcos, condiciones y políticas de reforzamiento de personas y equipos

### Gestión de casos

- Sistema de derivación (OPD-PJ) sin seguimiento y acompañamiento integral independiente de en qué prestaciones esta. Proyectos rol aislado. Niños/as se adaptan a sistema

- Sistema de derivación (OLN-PJ) con seguimiento y acompañamiento integral independiente de en qué prestaciones esta. Sistema se adapta a NNA.
- Proyectos rol de intervención especializado.

# Abordaje del problema

## Una implementación compleja del Sistema

### Implementación del Sistema de Garantías

Complejo proceso de coherencia entre formulación de reglamentos

Gobernanza y planificación del proceso de implementación

Dispersión de políticas y planes existentes



Ver documento especializado

Implementación del Servicio: sin solución de gradualidad y congruencia con implementación del Sistema de Garantías



#### Mandato institucional

- Especialización de materia ✓
- ¿Especialización e independencia en su funcionamiento?

#### Gestión intersectorial y de redes

- Fragmentación de planes intersectoriales, algunos realizados desde el propio servicio X
- Gestión de redes territoriales sin cambios aún (Reglamentos OLN) --

#### Gestión programática

- Problemas de fortalecimiento de dotaciones regionales X
- Mejoras en estándares programáticos ✓
- **Modelo de provisión aun subsidiario X**
- Avances en capacitación ✓ pero condiciones laborales deficitarias X

#### Gestión de casos

- Nuevos Sistemas y procesos de adopción de medidas de protección aun no implementados y carencia de estrategias de seguimiento de casos. X

# Abordaje del problema

## *Sobre el modelo de provisión de protección especializada*

### Modelo de provisión

#### Condiciones previas

#### Planificación

#### Desempeño

Características y estructura de las prestaciones, disponibilidad

Planificación y organización de proyectos

Ejecución

Aseguramiento de capacidad de las prestaciones privadas (en este caso Acreditación)

Procesos licitatorios

Modelos de financiamiento

Evaluación ex post licitaciones

Control jerárquico y social

***Y es esto, cuando se terceriza, lo que se refleja en diferentes componentes relacionados a la interacción público privada, lo que no es solo financiamiento***



# Abordaje del problema

## Un modelo de provisión subsidiario vs uno basado en el enfoque de derechos de la Niñez

Un modelo de provisión es la forma en cómo se organiza algún servicio o producto para ejecutarse, lo que va desde la administración directa del Estado, hasta su delegación total al sector privado, incluyendo al medio mecanismos intermedios como concesiones, franquicias, patneriados, subvenciones y licitaciones

### Un modelo subsidiario

Establece una responsabilidad residual del Estado, enfocada en una responsabilidad primaria del ejecutor

En base a lo anterior, solo se preocupa de generar un marco de apoyo residual de las condiciones necesarias para su implementación (subsidio)

Para decidir si tercerizar se enfoca solamente en la disponibilidad o no de los servicios por parte del sector privado

Establece un modelo en donde los criterios técnicos y programáticos son principalmente definidos desde el sector privado

### Un modelo con enfoque de derechos

Establece una responsabilidad primordial del Estado como garante principal y primer responsable.

Garantiza un marco de apoyo completo que permita generar todas las condiciones necesarias para su implementación

Para decidir si tercerizar se enfoca integralmente tanto por la disponibilidad, la calidad, la pertinencia y la accesibilidad por parte del sector privado

Establece un modelo en donde los criterios técnicos y programáticos son definidos mediante estándares de máxima calidad desde los derechos humanos y desde esa base fomenta innovación y pertinencia cultural por parte de privados

### ¿Qué dicen los organismos internacionales?

“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 a Estado de Brasil, 2006)

**Similares afirmaciones en Observaciones del Comité de derechos del Niño de rol empresarial, presupuestos y Observación del Comité a Chile en 2019)**

# Abordaje del problema

## Los cambios y desafíos del último proceso de reforma

### Lo que era



### Lo que se avanzó Ley corta 20.032 y nuevo servicio



### Acreditación previa

- Existencia de sistema de certificación formal solamente jurídico

- Formalización de sistema de acreditación con Consejo de Expertos. Reciente promulgación de estándares por niveles, **pero aún no se reconocen resultados y desempeños anteriores.**

### Planificación y organización

- Planificación de tamaño de proyectos según calculo económico de balance de éstos y no según pertinencia directiva o territorial
- Proceso licitatorio basado en bases de licitación que miden proyecto desde el oferente y no desde estándares
- Decisión de administración directa severamente restringida a justificar falta de participación privada.

- Planificación de tamaño de proyectos según calculo económico de balance de éstos y no según pertinencia directiva o territorial
- Proceso licitatorio cuenta con dificultades operacionales en fase de evaluación. Pautas aun delegan mucho a propuesta de oferente
- Decisión de administración directa menos restringida por cambio legal a justificar falta de participación privada

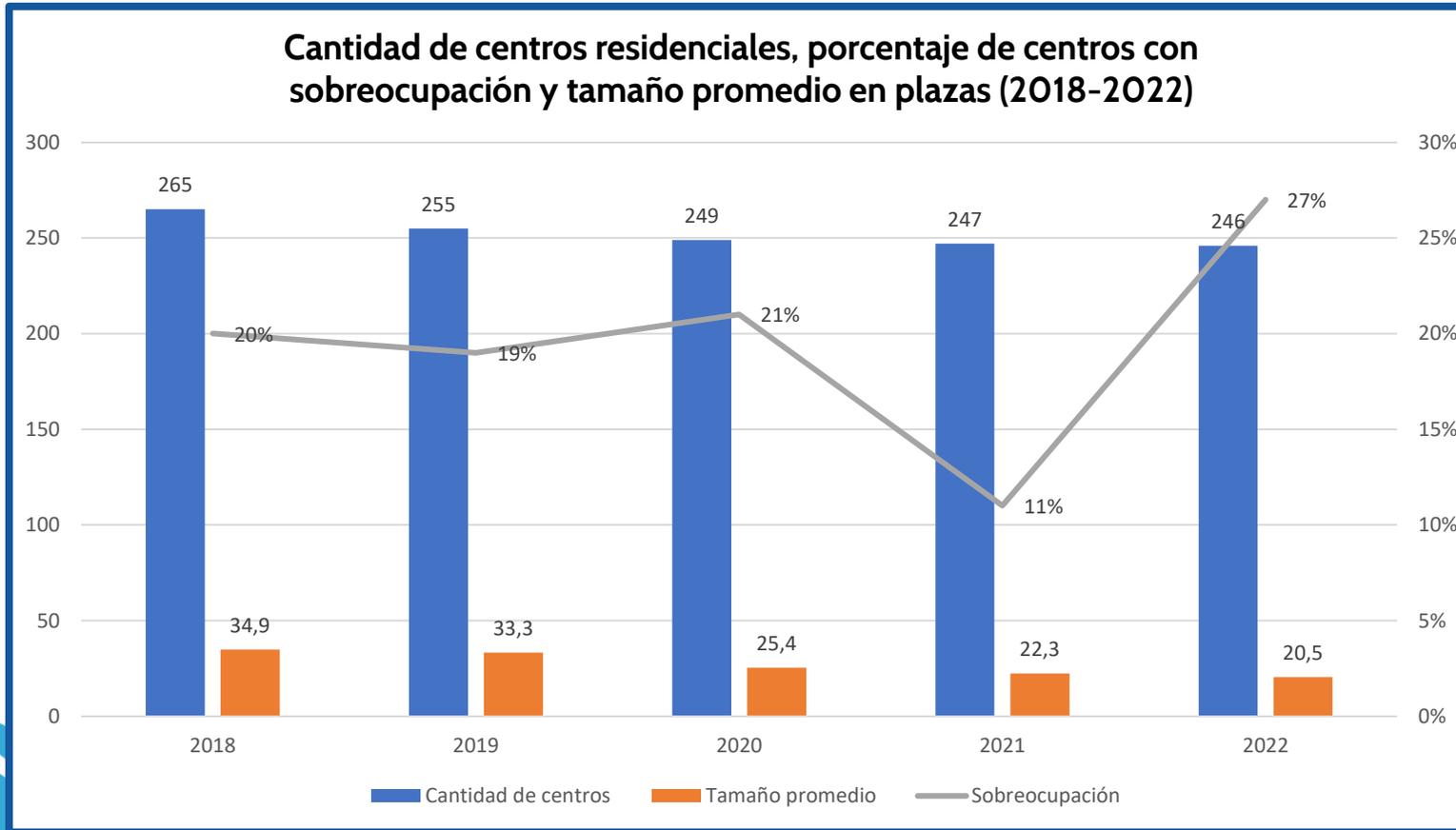
### Desempeño

- Modelo financiamiento como auxilio económico mixto, basado en pago por niño atendido en el mes (principalmente) y otros factores adicionales, con montos fijados por ley no actualizables y gasto centralizado
- Sistema de supervisión basado en evaluaciones de desempeño anuales, existencia de mecanismo de adm de cierre.

- Modelo financiamiento como aporte financiero mixto, basado en un costo por niño atendido. Deja a reglamento forma de pago, (excepto en residencias que es 50 fijo/50 variable). (Reglamentos igual persisten en forma de pago por niño atendido) Montos se pueden actualizar mediante ley de presupuestos
- Fortalecimiento estándares de supervisión técnica, financiera y transparencia.

# Abordaje del problema

## Situación general de cobertura centros residenciales



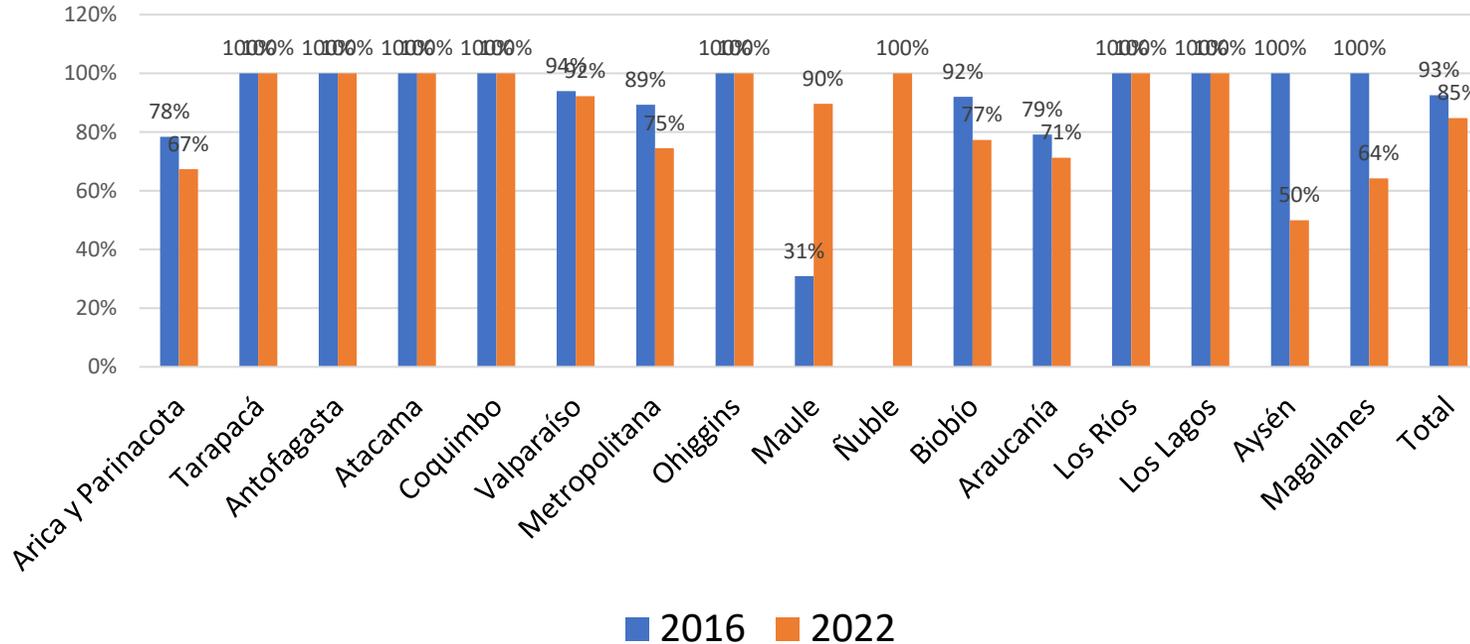
Desde 2016 viene disminuyendo progresivamente la tasa de niños, niñas y adolescentes institucionalizados. Esto ha sido acompañado con menos cantidad de centros residenciales (sobre todo de adolescentes) y una reducción progresiva del tamaño de los centros en promedio.

**En 2022 se identifica un brusco aumento en los centros residenciales con sobreocupación**, con foco principalmente en la zona norte del país, en donde una serie de problemas derivados del modelo de provisión y la lista de espera ambulatoria, no permiten adaptarse con pertinencia temporal a la situación.

# Desafíos

## Estructura de las prestaciones

**Porcentaje de plazas de centros residenciales asignadas a organismos colaboradores con respecto al total de plazas (2016-2022)**



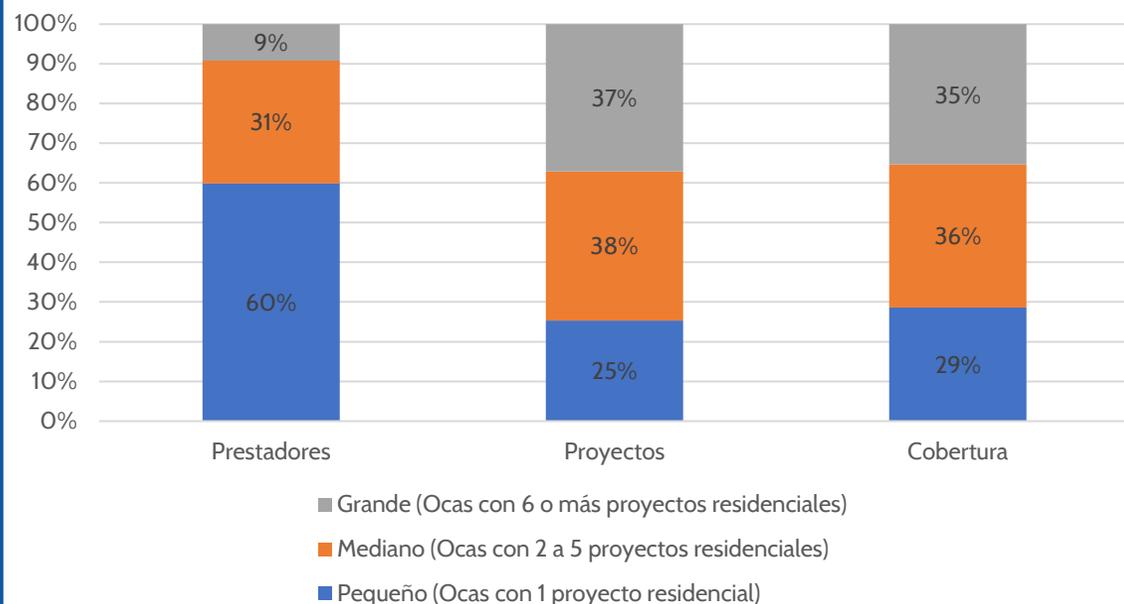
Desde 2016 ha disminuido en un 8% la participación de colaboradores privados en las prestaciones de centros residenciales. Esto se explica principalmente por una mayor participación del Servicio en la administración de residencias familiares, en el contexto de una menor tasa de atención.

Fuente: Catastros de Sename y SPE

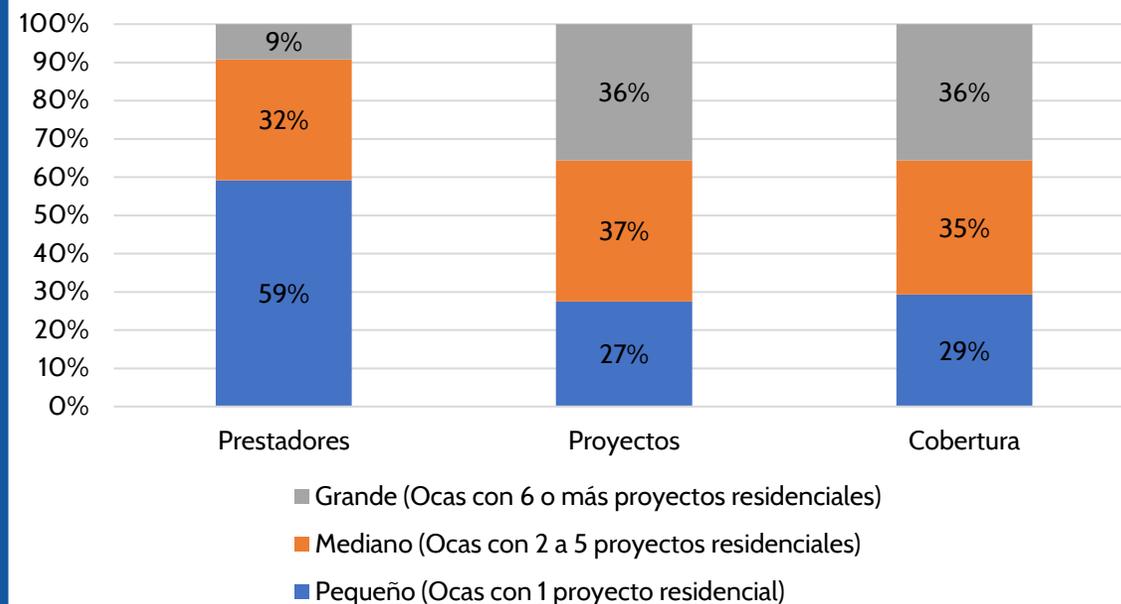
# Desafíos

## Estructura de las prestaciones en materia residencial

### Distribución porcentual de prestadores privados, proyectos y cobertura 2016



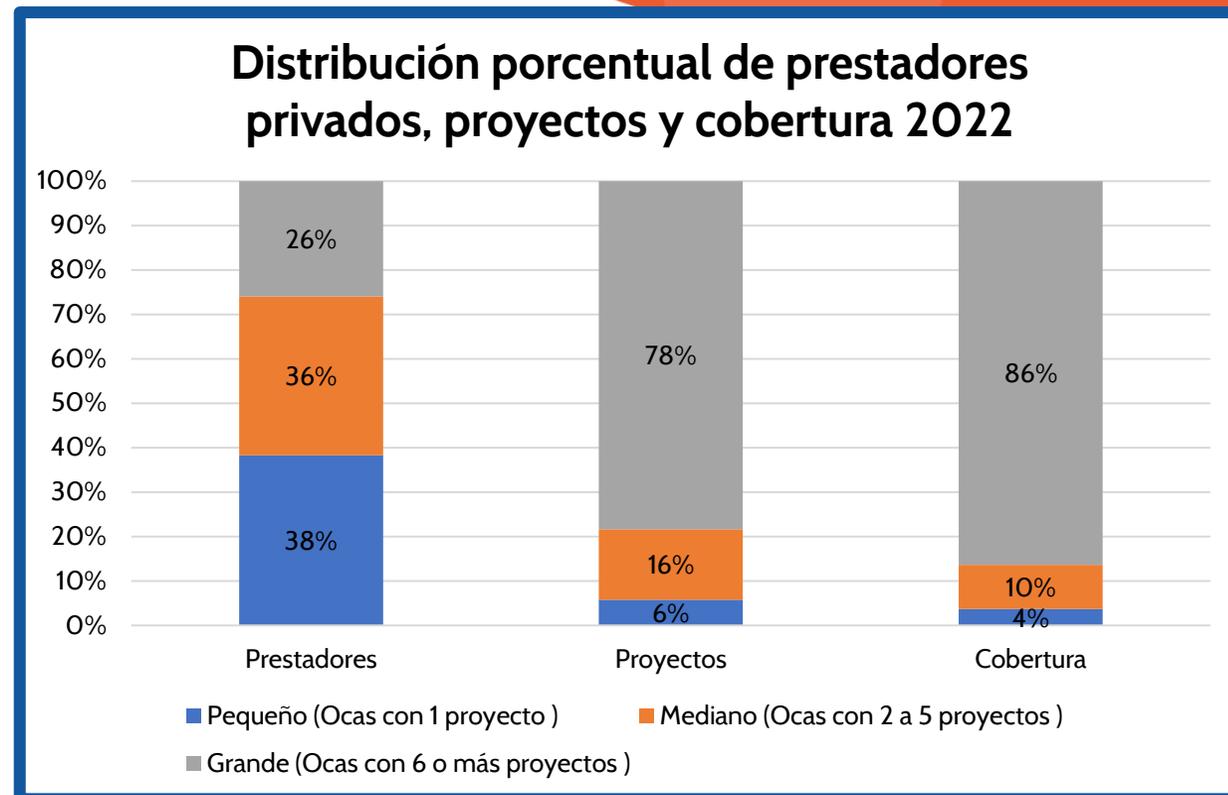
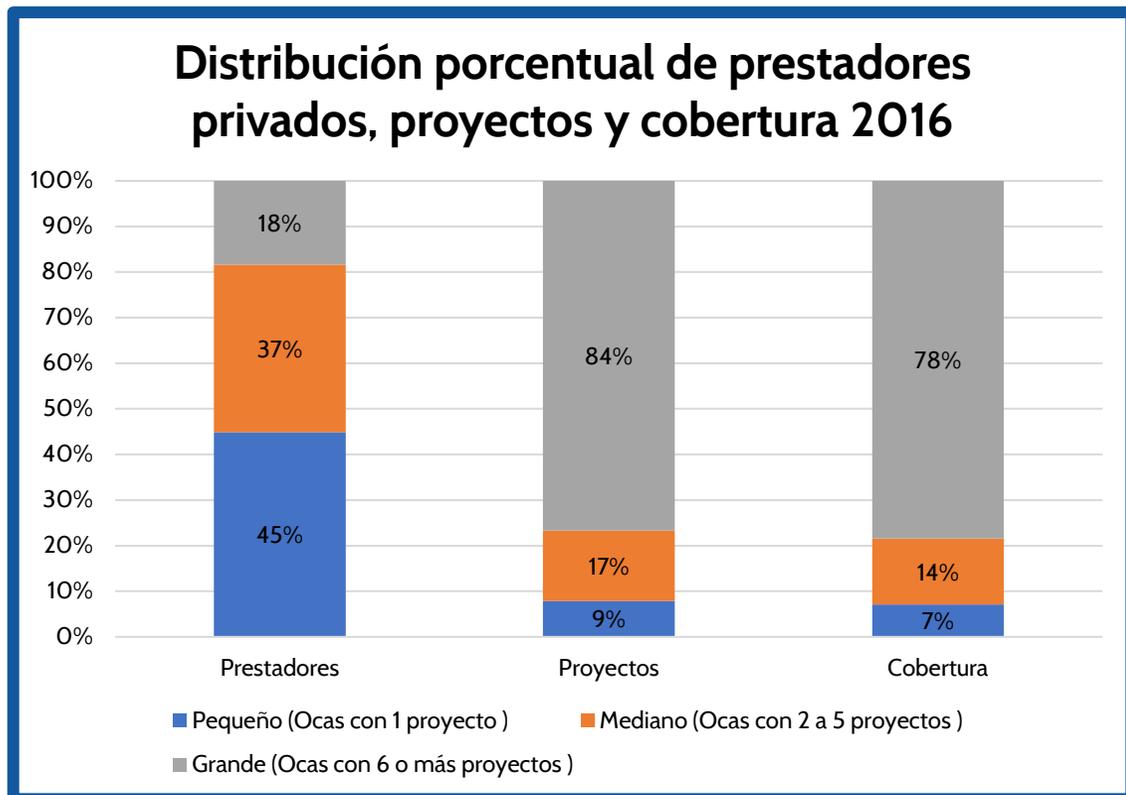
### Distribución porcentual de prestadores privados, proyectos y cobertura 2022



Dentro del marco anterior, la composición de la oferta tercerizada sigue manteniendo similares rangos de concentración que 2016. Hoy el 9% de los organismos colaboradores, que concentran 6 o más residencias, tienen a su cargo el 36% de todas las residencias y cobertura, con niveles similares a los de 2016.

# Desafíos

## Estructura de las prestaciones en materia ambulatoria



Dentro del marco anterior, la composición de la oferta tercerizada sigue manteniendo similares rangos de concentración que 2016, también a nivel ambulatorio, en donde los prestadores con 2 a 5 proyectos y proyectos individuales incluso han visto disminuida su participación en comparación a 2016, aunque también han aumentado la cantidad de prestadores grandes.

# Desafíos

## ***Acreditación: aprendizajes de las 31 (julio) sesiones del Consejo de Expertos/as***

***Incertidumbre inhabilidades de Consejeros/as***

***Proceso mal preparado en diseño legal que implicó crisis en proceso de acreditación inicial***

***Preocupación por el diseño del proceso***

Comentario general respecto del proceso de acreditación: El Consejo reitera su preocupación por el diseño del proceso de acreditación, respecto del cual no fueron llamados a participar ni en la elaboración de la matriz ni en los reglamentos que lo regulan, poniendo el énfasis en que la normativa y los indicadores y verificadores refieren más bien a asuntos formales, sin que ello se traduzca en un análisis de fondo sobre la calidad de los organismos a acreditar, que luego se traduzcan en mejoras en el ámbito de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado, así como en la calidad del trabajo a realizar con familias y figuras significativas, debiendo trabajarse en ello.

***Desarrollo de matriz de evaluación por niveles***

# Desafíos

## Los procesos licitatorios: poco interés en participar

### Análisis de los concursos a proyectos de centros residenciales segundo semestre 2022

Región	Concursos	Porcentaje de concursos con 1 participante	Porcentaje de concursos adjudicados	Porcentaje de concursos adjudicados	Porcentaje de concursos desiertos
Región de Antofagasta	2	100%	100%	100%	0%
Región de Coquimbo	1	100%	100%	0%	100%
Región de Valparaíso	10	100%	100%	90%	10%
Región Metropolitana	7	100%	100%	85%	15%
Región del Maule	5	100%	100%	20%	80%
Región de Biobío	4	100%	100%	100%	0%
Región de la Araucanía	3	100%	100%	100%	0%
Región de Los Ríos	1	100%	100%	100%	0%
Región de los Lagos	2	100%	100%	100%	0%
<b>País</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>80%</b>	<b>20%</b>

Fuente: realizado en base a información disponible en mejorninez.cl

En materia residencial, el problema central es la falta de oferentes interesados en participar, en contraste con cuidado familiar. Los dos concursos de SPE en la materia han tenido un 100% de proyectos que han tenido un solo oferente, con 20% de concursos desiertos.

En 2012, el porcentaje de concursos con 1 participante era de 54%, lo que aumentaba a 78,6% en el caso de modalidades más complejas. (Focus, 2012)

# Desafíos

## Sistemas de financiamiento

### Fuente de Financiamiento (origen de los fondos)

La ley establece un régimen de aportes financieros, siendo ambigua al señalar que este deberá garantizar la totalidad de gastos derivados de los estándares, estableciendo más bien en qué se pueden gastar.

El financiamiento es fijado mediante un costo por niño/a base, el cual no es completo para financiar todos los gastos, continuándose con la dependencia del aporte privado, el cual se realiza muchas veces solo al inicio.

### Formas de financiamiento (formas de traspaso)

La nueva ley cambió de plantear que el gasto será por “niño/a atendido” a plantear un costo base por niño, dejando a reglamento las formas de pago, a excepción del sistema de cuidado alternativo donde se aumentó el gasto basal a un 50%. ¿Esto es suficiente?

Formas de actualización de este costo basal se puede realizar mediante Ley de Presupuestos, en base a estudios y opinión del Consejo de Expertos.

# Desafíos

## Sistemas de financiamiento: situación de las residencias



### ORIENTACIÓN TÉCNICA

LIÍNEA DE ACCIÓN CUIDADO ALTERNATIVO  
MODALIDAD DE TIPO RESIDENCIAL

RESIDENCIA DE VIDA FAMILIAR PARA  
ADOLESCENTES.

MAYO 2022

### Costo mensual a 12 plazas:

- Personal: \$16.111.036 (según costos remuneraciones y estándares de OOTT de acuerdo a remuneraciones de mifuturo.cl)
- Operacional \$8.538.849 (según costo operacional en relación al de personal de administraciones directas)

**Total: 20.407.171. Total por niño: 2.054.157**

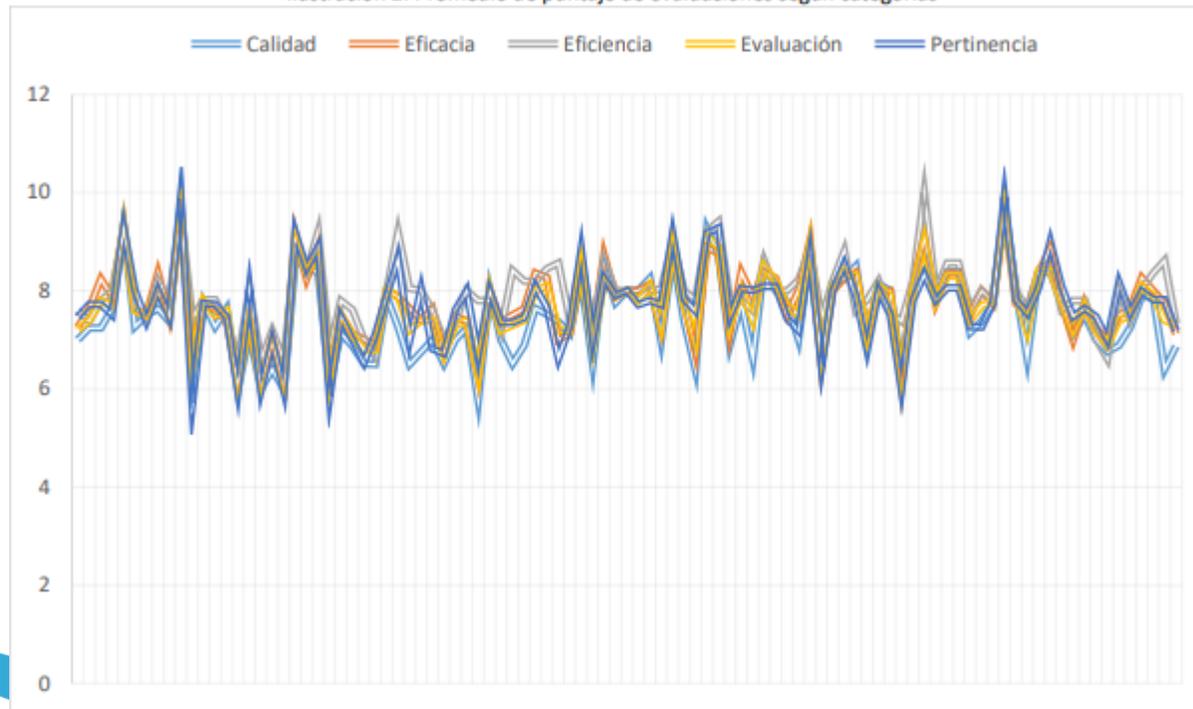
### Costo financiado en primera licitación a residencias de 12 plazas:

Entre \$979.855 y \$1.168.625 según si hay acercamiento familiar o no, considera factor lugar, edad, complejidad y discapacidad como posibles adicionales. **Cobertura no fue incluida en esta licitación.**

# Abordaje del problema

## Control social y jerárquico

### Resultados de evaluación de desempeño de proyectos residenciales en 2018



Fuente: Nota Técnica 10 Observatorio para la Confianza

Anteriormente, Sename evaluaba el desempeño de los centros residenciales en base a una pauta con poca especificación y resultados en su mayoría sin mayor variabilidad entre 8 a 10 puntos. Cabe destacar que SPE ha mejorado las pautas y rubricas de evaluación, haciéndolas más detalladas. Se ha solicitado información de resultados de supervisiones y cantidades al servicio, aún sin respuesta.



RÚBRICA  
INFORME DE SUPERVISIÓN DIURNO 2023  
LÍNEA DE CUIDADO ALTERNATIVO RESIDENCIAL: RESIDENCIAS EJECUTADAS POR COLABORADORES ACREDITADOS

En caso de supervisión remota, si el proyecto no envía ningún verificador solicitado, aquellos criterios en que por la falta de estos documentos no pueda ser evaluados, deben ser calificados con puntaje 0, señalando que no es posible calificar porque el proyecto por no entregar los antecedentes que se solicitaron, y en el criterio "otro" de cada dimensión se debe calificar con un puntaje 1 indicando como hallazgo el incumplimiento del envío de lo solicitado. No obstante, si el proyecto envía algunos de los verificadores solicitados, se deben evaluar los criterios de acuerdo con la rúbrica, debiendo levantar los hallazgos de acuerdo con las falencias identificadas en los documentos revisados, así como la falta de documentos no enviados.

ÁMBITO N°1: CONDICIONES DE CUIDADO Y PROTECCIÓN

DIMENSIÓN N° 1.1 ESPACIOS

N°	CRITERIO	EVALUACIÓN				FORMA DE VERIFICACIÓN O EJEMPLOS VERIFICADORES
		1= NO CUMPLE	2= CUMPLE PARCIALMENTE	3= CUMPLE	4= SUPERA LO COMPROMETIDO	
1.1.1	EL RECINTO CUENTA CON LOS ESPACIOS COMPROMETIDOS Y DE ACUERDO CON ORIENTACIONES TÉCNICAS (SALA DE ESTAR, COMEDOR, DORMITORIOS, COCINA, BAÑOS, PATIO, OFICINAS, ETC.)	El proyecto <b>no cuenta</b> con todos los espacios para desarrollar las actividades cotidianas según lo comprometido y de acuerdo con orientaciones técnicas.	No aplica.	El proyecto <b>cuenta</b> con todos los espacios para desarrollar las actividades cotidianas según lo comprometido y de acuerdo con orientaciones técnicas.	Se cuenta con espacios por sobre lo comprometido y/o sobre las orientaciones técnicas.	Revisión de espacios a y cotejo con lo comprometido en el proyecto de funcionamiento y lo establecido en las OOT.
1.1.2	LOS DISTINTOS ESPACIOS INTERIORES Y EXTERIORES DEL PROYECTO SE ENCUENTRAN EN BUEN ESTADO DE CONSERVACIÓN (INCLUYENDO LIMPIEZA Y ORDEN)	Algunos espacios internos y externos del proyecto <b>no se encuentran</b> en buen estado de conservación (incluyendo limpieza y orden)	No aplica.	Los espacios internos y externos del proyecto se encuentran en buen estado de conservación (incluyendo limpieza y orden).	No aplica.	Revisión de espacios internos y externos.
1.1.3	LOS ESPACIOS PERMITEN LA PRIVACIDAD DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (POR EJEMPLO, EN BAÑOS, DORMITORIOS, OFICINAS DE...)	Los espacios <b>no permiten</b> la privacidad de niños, niñas y adolescentes.	No aplica.	Los espacios permiten la privacidad de niños, niñas y adolescentes.	No aplica.	Revisión de espacios.

# Balance general

**Definición del problema:** El Servicio de Protección Especializada y sus objetivos proyectados a nivel programático -que buscan la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes del sistema residencial, el fortalecimiento de las familias de acogida, el aumento de residencias de modelo familiar y el potenciamiento de la oferta ambulatoria- han carecido de las condiciones institucionales básicas, tanto internas como externas, para su adecuada implementación en todo el país

*Proceso de implementación del Sistema de Garantías y del Servicio tiene un desafío importante de lograr congruencia entre sus componentes. El marco legal NO planificó de forma correcta este proceso, implicando la implementación de un servicio en un solo año (Reinserción Social Juvenil son 4) y el no contar con una serie de factores claves del entorno de los programas del servicio*

*En este contexto, el Servicio permitió especializar la organización en la materia, pero no cuenta con una serie de elementos que influyen sobre el desempeño de éste en materia de coordinación de redes y gestión de casos.*

*En este marco, hay avances importantes en materia de capacitación, reglamentación y mejora de orientaciones técnicas, así como desafíos contextuales claves como ESCNNA, migración y otros*

# Balance general

*En el marco del aumento de estándares de calidad, tamaño de proyectos y una disminución de la tasa de institucionalización de niños, niñas y adolescentes, esto no se ha acompañado de condiciones básicas en materia de gestión programática que no han permitido implementar estas políticas de forma adaptativa, tanto desde lo institucional (capacidad Direcciones Nacional y Regionales de administrar licitaciones así como ejecutarlas) así como a necesidades de mayor cobertura de forma adecuada generando sobreocupación y del modelo de provisión de los servicios*

- *Aumento de participación del Estado en provisión de centros residenciales, pero estructura de actores tercerizados continúa igualmente altamente centralizada a como era hace 7 años, igualmente en oferta ambulatoria.*
- *Se ha producido una disminución del interés por participar en los concursos licitatorios de centros residenciales. Si bien esto también sucedía hace 10 años, este problema se ha acrecentado.*
- *Existen una serie de barreras de entrada tales como la complejidad, sistema de acreditación sin gradualidad, dependencia del Servicio de continuidad del Servicio, curva de aprendizaje concentrada de Ocas históricas, **brecha significativa de financiamiento**, etc.*
- *Desprestigio cultural de personal y proyectos en participación.*
- *Se destacan avances en capacitación y pautas de evaluación*

# Recomendaciones

- Implementar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, de mecanismos transversales de observación al proceso de implementación, con participación intrainstitucional y equipos especialmente dedicados al estudio y observación de forma separada y especializada a su funcionamiento en régimen, siguiendo la experiencia de implementaciones de sistemas públicos complejos (Reforma Procesal Penal, Servicios Locales de Educación, Auge, etc.)
- Implementar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, el Servicio de Protección y la DIPRES, una revisión económica de los costos de estándares de residencias familiares, considerando las formas de asignación de recursos. Con base en lo anterior, es posible fortalecer los valores basales por niño establecidos en artículo 30 de Ley de Subvenciones a la línea de acción de cuidado alternativo, en la revisión anual establecida en la Ley de Presupuestos establecido en la ley.
- Implementar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez y el Servicio de Protección de una evaluación autónoma del funcionamiento e instalación orgánica del Servicio de Protección a nivel administrativo, organizacional y presupuestario que permita implementa un fortalecimiento de capacidades organizacionales del Servicio, en particular de procesos de gestión social de sus programas sociales con foco en la especialización de su rol en el Sistema.
- Preparar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, una propuesta de modernización al modelo de provisión, mediante modificaciones a la Ley de Subvenciones, Ley del Servicio, Reglamentos y/o otras disposiciones. Cuya propuesta será elaborada, mediante la conformación de una mesa técnica de trabajo, que estudie el modelo de intervención y los distintos dispositivos de intervención involucrados.



# DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ



[www.defensorianinez.cl](http://www.defensorianinez.cl)



@defensorianinez



@defensoria\_ninez



@defensorianinez



Defensoría de la Niñez de Chile



Defensoría de la Niñez Chile