

## **Modelo de provisión de servicios de protección a la niñez Generar valor público con la participación de la sociedad civil**

El presente informe realiza un análisis sobre la participación de la sociedad civil en la provisión de servicios de protección de derechos de la niñez. Para eso identifica, a partir de un análisis documental, los principales problemas que afronta el actual modelo de provisión de servicios del Sename. Luego realiza una serie de sugerencias de gestión y regulación para el sistema de cara a los procesos de reforma institucional actualmente en curso.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presupuesto para Sename 2018 es de cerca de 523 millones de dólares. De este, el 63,9% se destina en transferencias a organismos colaboradores para financiar las atenciones del 96,6% de los ingresos de niños al servicio. Por su parte, el 32,5% del presupuesto se destina para financiar las atenciones del 4,4% de los ingresos de niños a programas de administración directa. Por último, el 3,5% se destina para las labores administrativas de las direcciones regionales y la nacional.

Tabla 1: Distribución del presupuesto 2018 según tipo y número de ingresos

Área	Total presupuesto 2018 (M)	Porcentaje dentro del presupuesto	Porcentaje dentro del número de ingresos
Gasto administrativo (Sólo servicio)	\$ 11.046.884	3,51%	
Transferencias (a organismos)	\$ 201.376.445	63,96%	96,6%
Centros de administración directa	\$ 102.417.820	32,53%	4,4%
Total	\$ 314.841.149	100,00%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl) y Anuario Estadístico Sename 2016

La red de organismos colaboradores (desde ahora OCAs) está formada por personas jurídicas sin fines de lucro, la que incluye a organizaciones privadas y personas naturales. También como parte de la red del Sename colaboran instituciones públicas como municipalidades y gobernaciones.

En el último registro público de febrero de 2016 de Sename<sup>1</sup> es posible identificar a 835 OCAs vigentes, de las cuales 302 son instituciones públicas, 494 organizaciones sin fines de lucro y 39 personas naturales. La gran mayoría se registró durante 2003 y de ahí en adelante se han incorporado como colaboradores un promedio de 39 nuevos organismos por año desde 2004 a 2017.

En momentos en que avanza en el poder legislativo los proyectos de ley que crean el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín N° 11174-07) y el Servicio Nacional de Protección Especial de Niñez y Adolescencia (Boletín N°11176-07), analizar el modelo que se sigue para la provisión de servicios resulta determinante.

También es relevante generar un marco de análisis que permita debatir propuestas concretas en materia de regulación y gestión con el objeto de revisar los proyectos en detalle y lograr acuerdos para mejorar su diseño. Esto implica superar la lógica de la orgánica general y reemplazarla por una óptica que tenga como foco las consecuencias de los modelos de intervención y programáticos proyectados.

El presente informe técnico delimita los elementos principales involucrados en los modelos de provisión de los servicios. Luego identifica los diferentes problemas que existen en el sistema. Por último, realiza una serie de recomendaciones de gestión y regulación para cada una de las áreas, incluyendo una tabla de acciones para prevenir diversos aspectos.

Este análisis tiene en cuenta diferentes alternativas de diseño en el campo programático. La idea es dar recomendaciones que apunten a generar un modelo de provisión y financiamiento de los programas de intervención en niñez que realmente protejan los derechos de niños, niñas y jóvenes y generen valor público efectivo.

## 2. MODELO DE PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS

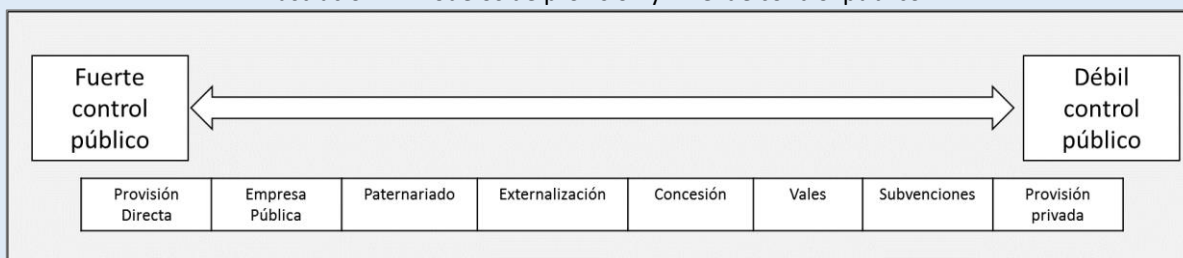
El modelo de provisión es la **forma de organización que adopta la administración para ejecutar algún producto o servicio** (Parrado, 2015). Esto puede darse a través de la administración directa por parte del Estado o por medio de la delegación total al sector privado, existiendo diferentes tipos de arreglos entre estos extremos que responden a diversos criterios y a la naturaleza económica propia de los bienes y servicios (Anttiroiko, Bailey, & Valkama, 2013; Peralta, 2017; Cunill, Leyton, & Simon, 2015).

---

<sup>1</sup> Para su visualización visitar la siguiente página web: <http://www.sename.cl/web/registro-organismos-colaboradores/>

INFORME TÉCNICO N°3  
Modelo de provisión de servicios de protección a la niñez

Ilustración 1: Modelos de provisión y nivel de control público



Fuente: Parrado, 2015

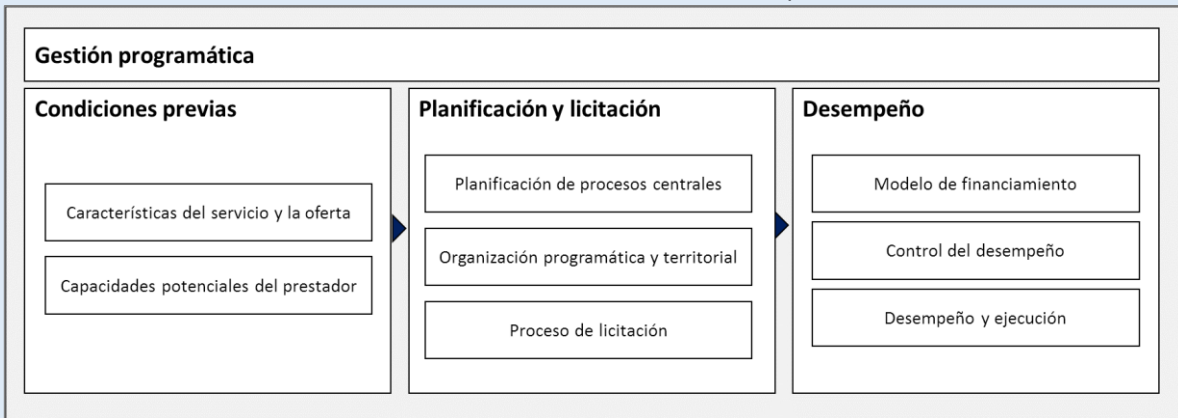
Tal y como se puede ver en la ilustración n°1, el **nivel de control público** varía en intensidad según el modelo de provisión. A más control, mayores son las regulaciones, fiscalizaciones y gestiones transversales que tienen que realizar los servicios públicos, principalmente en las siguientes áreas (Ver ilustración n°2):

- 1. Gestiones transversales:** son gestiones claves de los servicios públicos en relación a su propuesta de valor, la cual tiene tres expresiones: política, organizacional y programática (Moore, 1998). La gestión programática es clave para la provisión de los servicios, ya que define los atributos esperados para ellos y con ello, se da un marco clave de información para el desempeño y ejecución.
- 2. Gestiones y condiciones previas:** la licitación de los servicios está antecedida por dos factores importantes. El primero es la naturaleza propia del bien licitado que conlleva diferentes barreras y propicia diferentes comportamientos en la oferta. La segunda, es la capacidad del Estado para conocer anticipadamente la calidad potencial de un prestador (“problema de calidad oculta”), lo que puede llevarlo a tener una selección adversa de oferentes de baja calidad. Esto conlleva la necesidad de generar procesos de precalificación de oferentes que reduzcan este riesgo. (Cohen & Franco, 2007, pág. 95)
- 3. Gestiones de planificación, organización y licitación de la oferta:** son los procesos como se organiza y distribuye espacialmente la oferta en el territorio. Su nivel de planificación depende del nivel de control público del modelo de provisión. Esto impacta en las formas de licitación de los proyectos, que es caracterizado como un proceso “formal y competitivo de adquisiciones, mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras o servicios”. (Correa, 2002, pág. 19)
- 4. Gestiones durante el desempeño:** el desempeño es la consecución y ejecución de los insumos, procesos, productos y resultados fijados previamente. Esto está condicionado a diferentes factores de índole exógeno (falla del Estado) y endógeno (falla del prestador) que afectan sus resultados. Durante el desarrollo de los servicios

juega un rol relevante las tareas de control (monitoreo, fiscalización, supervisión) y la asignación de recursos.

En cada uno de estos elementos influyen principalmente las asimetrías de información entre el Estado y los organismos privados licitados, las que producen diferentes riesgos y fallas exógenas y endógenas.

Ilustración 2: elementos de análisis en los modelos de provisión de servicios



Fuente: elaboración propia

### 3. DIAGNÓSTICO

Desde el siglo XIX, la sociedad civil ha sido un actor relevante en la provisión de los servicios de protección a la niñez (Andrade C. , 2009). Paulatinamente, el Estado ha asumido mayores funciones con un enfoque de política residual, es decir, se busca una intervención pública que se limita a los grupos particularmente desfavorecidos y un “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 1967 se creó la Ley de Menores y el Consejo Nacional de Menores, estableciéndose por primera vez la idea de subvenciones, la que se institucionalizó con la creación del Sename. Durante la década de los noventa, la sociedad civil empezó a perder el financiamiento internacional, afectando de manera importante la estabilidad financiera de las organizaciones que trabajaban en la materia. (González, 1999 citado en Andrade, 2009).

En los noventa también, el Estado inició una modernización con enfoque eficientista<sup>2</sup> y la transferencia de la provisión estatal hacia privados con “la lógica del mercado dentro del

<sup>2</sup> El modelo eficientista para Koldo Echebarría supone la aplicación estricta de elementos de gestión, con un servicio civil factor productivo a optimizar, estructuras administrativas basadas en economías de escala en grandes unidades productivas, procedimientos decisionales basados en costes y resultados y con una concepción del ciudadano como receptor de un servicio con un valor económico. Este modelo tiene como críticas del autor su reduccionismo en donde la administración es vista de forma maquinal, aunque contribuye por su cultura gerencial al sector público (Echebarría, 2000, pág.8).

sector público” (Cunill, 2009, pág. 40). Si bien en Sename había sido la forma histórica de proveer los servicios, el contexto de reformas se reflejó en la aprobación en 2005 de la Ley N°20.032<sup>3</sup> la que reguló los tipos de prestaciones, estableció un marco de certificación formal de organismos colaboradores y normó los montos y formas de asignación de recursos hacia éstos.

El modelo se basó en el principio de subsidiariedad. Tal y como hizo referencia el informe de la Universidad Diego Portales, el artículo n° 3 numeral 4 del Decreto de Ley 2465 que creó el Sename, plantea claramente que la administración directa del servicio sólo se entenderá cuando no haya interés de participar por parte de los organismos colaboradores (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017, pág. 179).<sup>4</sup> El informe de la UDP planteó que: “Esto significa que el sistema entero puede fallar desde la perspectiva de los derechos humanos y aun así el SENAME parece estar impedido de intervenir” (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017, pág. 180). Al definir que el Estado no debe interferir mientras existan privados que provean del servicio, se hace caso omiso de otros criterios como calidad, pertinencia y accesibilidad de la oferta.

El modelo de subvenciones implica un nivel de control mínimo, tal y como se demuestra en la ilustración n°1. La palabra “subvención” se define por la RAE como la “Ayuda económica que se da a una persona o institución para que realice una actividad considerada de interés general”. En este marco, el Estado colabora y ayuda, pero no es titular de la responsabilidad de su provisión. Cabe destacar al respecto que el reglamento de la Ley n° 20.032 en su artículo n°23 entiende las transferencias presupuestarias como un “auxilio económico” que se deriva del patrimonio fiscal al receptor, quedando desafectado de su naturaleza de recurso público.

Por esto, el Estado se ha eximido de indemnizar por daños cuando las vulneraciones o delitos han sucedido en proyectos de OCAs. Esto queda claro en el fallo del caso de Sánchez Pavanello, citado en el informe de la Universidad Diego Portales en 2017 (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017, pág. 187), que resolvió que el Sename sólo tiene la labor de fiscalizar y asignar recursos, por lo que no correspondía que asumiera civilmente los daños causados por dependientes de esta institución.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Que “Establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención”

<sup>4</sup> El artículo n° 3 plantea: “En esos casos calificados, y con autorización del Ministerio de Justicia, podrá crear y administrar directamente OPD, centros, programas y equipos de diagnóstico correspondientes a las líneas de acción desarrolladas por sus colaboradores acreditados con subvención estatal. Se entenderá por casos calificados aquellos en que los colaboradores no se interesen en asumir esas líneas de acción, una vez llamados a presentar propuestas, o bien, cuando la demanda de atención supere la oferta”.

<sup>5</sup> El fallo de la Corte Suprema “Sánchez Pavanello contra Fisco de Chile, 19 de junio de 2013, considerando 10, plantea: “la decisión del legislador antes y después de las modificaciones ha sido que el Servicio Nacional de Menores respecto de las entidades colaboradores sólo tiene un rol de supervisor o fiscalizador y una función en materia de asignación de recursos. Por lo tanto, no corresponde que dicho organismo responda civilmente por los hechos dañosos causados por dependientes de estas instituciones, sí ha cumplido los deberes de impartir instrucciones y de supervisión”.

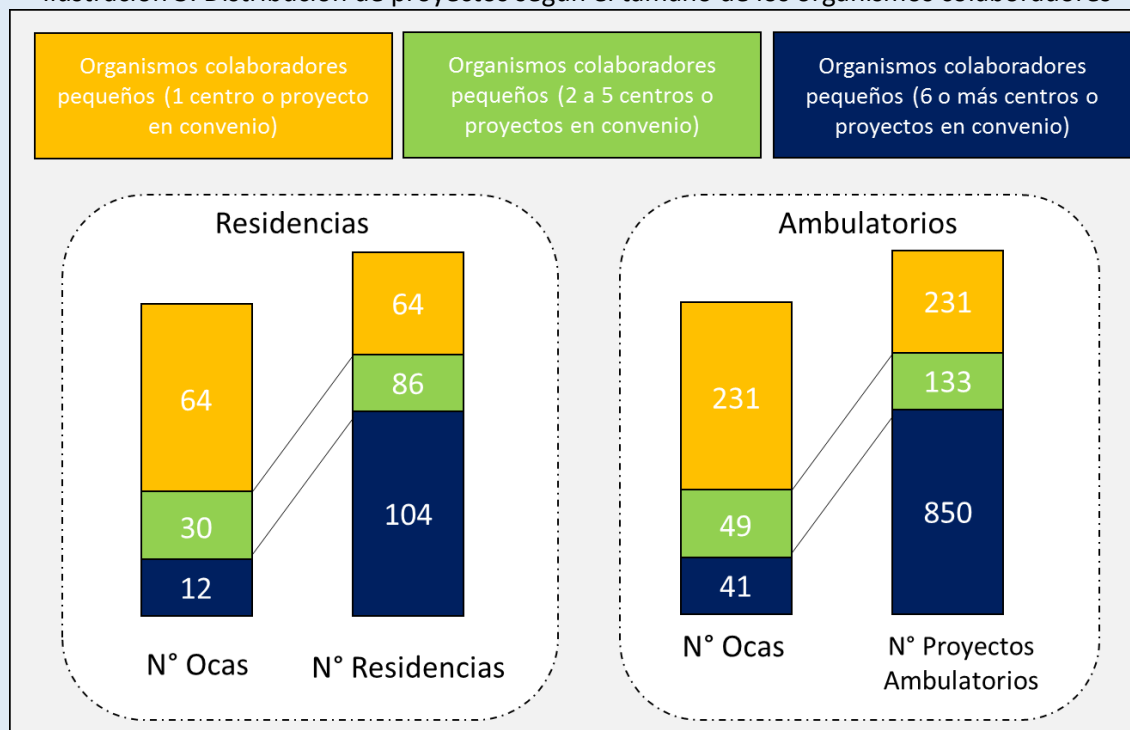
La oferta del Sename se genera en una relación entre ésta y los beneficiarios que no se produce, en la mayoría de los casos, en un marco de total libre elección y voluntariedad para éstos últimos. A diferencia del sector educacional, donde las familias sí pueden estar interesadas en destinar recursos. Opción que es prácticamente imposible tratándose del Sename porque obedece a medidas de protección.<sup>6</sup>

Lo anterior conlleva que la oferta dependa de fuentes de financiamiento propias o del Estado, generando una “posición jurídica debilitada que requiere, por tanto, compensar esa desprotección con mecanismos estatales eficaces” (Alcaíno, Perret & Soto, 2017, pág.175)

### 3.2 Comportamiento de la oferta

Como se gráfica en la ilustración n° 3, a nivel residencial doce OCAs con más de seis centros en convenio concentran el 38,9% de la cobertura y el 40,6% de los centros (Fundación para la Confianza, 2017, pág.7). A nivel ambulatorio, 41 OCAs con seis o más convenios concentran 850 proyectos, representando el 70% del total. Aquí cuatro organismos concentran el 30% de los proyectos a nivel nacional (Fundación para la Confianza, 2018, pág.10).

Ilustración 3: Distribución de proyectos según el tamaño de los organismos colaboradores



Fuente: Informes técnicos n° 1 y 2 Fundación para la Confianza, 2017-2018

<sup>6</sup> Esto es a excepción de los servicios de calificación a familias adoptivas. Actualmente algunas ocas ejercen éstos servicios los cuales son financiados por las familias postulantes. Cabe destacar que lo planteado es independiente de una opinión específica del informe con respecto a este aspecto o en el sistema educacional.

En el Informe Técnico N°2 sobre oferta ambulatoria se demuestra que ciertas OCAs -que no son las de mayor peso a nivel nacional- se concentran en ciertas zonas geográficas. (Fundación para la Confianza, 2018, pág.11) Dicho de otro modo, las OCAs con mayor presencia en el país, no necesariamente son las más grandes en cada región, donde pueden predominar otras OCAs.

A nivel residencial es importante destacar que existen nueve centros administrados por municipios. (Fundación para la Confianza, 2017, pág.7) Éstos suelen corresponder a comunas aisladas geográficamente<sup>7</sup>. Hay casos como Isla de Pascua, donde funciona la Fundación Niño y Patria, ligada a Carabineros de Chile.

¿Cómo se puede saber si hay privados dispuestos a ofrecer el servicio de protección? La vía para verificar la disponibilidad real es a través de los procesos de licitación. El informe de evaluación comprehensiva del gasto de 2012 de Sename de la consultora Focus demostró que cada vez más había menos postulantes a los concursos licitatorios. Basta señalar que el 60% de los concursos residenciales fueron declarados desiertos y promediaron 1,62 participantes por licitación (Focus, 2012, pág.98). Con los años esta situación se ha agudizado. Sólo un 24% de los programas licitados en 2017 se adjudicaron<sup>8</sup> a privados, siendo el área residencial lo más crítico por la falta de interés.

Esto se debe a la brecha existente entre el costo real y el transferido por el Estado, lo que ha sido ya documentado en diversos estudios. (Fundación León Bloy, 2009; Focus, 2012<sup>a</sup>, Focus 2012b) Los costos operacionales de las residencias son muy altos, a lo que se suman otros factores como su complejidad en cuanto a gestión y costo de arriendo e infraestructura, teniendo en cuenta el tamaño promedio de los centros.

### **3.3 Calidad oculta y selección adversa**

Hoy los organismos colaboradores no tienen mayores restricciones para poder postular a los procesos de licitación del Sename. Por ejemplo, no existen limitaciones relevantes para restringir la participación de organismos involucrados en casos de tortura, maltrato o abuso infantil.

Los requisitos de ingreso al registro público son de orden formal. Por lo tanto, se corre el riesgo que se seleccione en la evaluación de las ofertas del proceso licitatorio a oferentes de baja calidad técnica.

---

<sup>7</sup> Comunas como Villa Alemana, Conchalí, Constitución, Santa Barbará, Angol, Collipulli, Los Muermos, Calbuco, Palena figuran en el listado (Catastro Sename 2016).

<sup>8</sup> Ver noticia en: <http://www2.latercera.com/noticia/interes-trabajar-sename-adjudican-solo-18-76-programas/>

### **3.4 Organización de la oferta y formas de licitación**

Chile cuenta con un orden territorial que responde a razones administrativas y que es muy diverso en términos de densidad de la población, aislamiento, aspectos socioculturales y ubicaciones de las redes. (Gumuchian, 2001, pág. 43).

Sin embargo, la forma de organización de la oferta programática es la misma en todo el país. Se diseñan los proyectos de acuerdo a las causales de ingreso, diferenciándolas por número de casos proyectados. Cabe la duda si esta forma de organización es la más adecuada para todo el territorio nacional.

En algunos territorios con baja densidad territorial y aislamiento geográfico, la lógica de proyectos que diferencian distintos tipos de causales por plazas, impide la optimización de los recursos, desaprovechando las oportunidades de un proceso licitatorio (Centro de Sistemas Públicos, 2013, pág. 15)<sup>9</sup>, así como la llegada oportuna a los niños. Por ejemplo, en zonas aisladas se duplican el mismo tipo de intervención en diferentes líneas de atención sobre un número de casos reducidos, lo que dobla los gastos y hace que el sistema pierda agilidad y eficiencia.

### **3.5 Proceso de licitación y evaluación de proyectos**

La evaluación de los proyectos se concentra principalmente en el análisis de la propuesta técnica presentada por las OCAs.

La evaluación se concentra principalmente en la dimensión técnica que tiene una ponderación de 55% sobre el total<sup>10</sup>. Entre los criterios que considera se encuentran el planteamiento del problema, análisis de la matriz lógica, recursos humanos y recursos materiales. Dentro de esta dimensión se toma en cuenta el diseño de la intervención que presenta el oferente. Los recursos humanos ponderan en ella un 25%, donde se miden algunos elementos de cuidado y capacitación. Menos significativos en el resultado son el comportamiento legal y financiero de los proyectos (35%) y la corroboración de la experiencia en territorio y modalidad (10%).

En otros servicios públicos como Senda, los recursos humanos son considerados centrales, lo que se traduce en que llegan a ponderar 70% e incluso incide en esta nota la experiencia

---

<sup>9</sup> El informe citado del Centro de Sistemas Públicos se enfoca en el sistema de medicación penal. Sin embargo su análisis de las formas de organización son aplicable según el presente para esta oferta.

<sup>10</sup> Se revisaron las pautas de evaluación contenidas en <http://www.sename.cl/web/concursos-publicos-proyectos-colaboradores/>



de los directivos<sup>11</sup>. A lo que se suma que otras dimensiones como gestión de programas involucran elementos de autocuidado y formación.

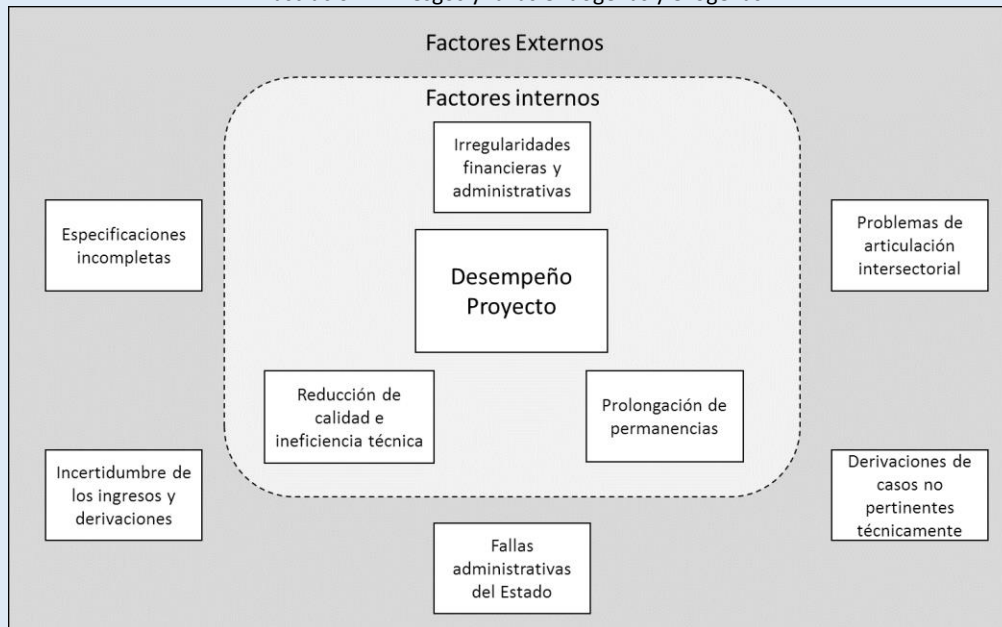
Los enfoques de licitación entre ambos servicios son diferentes. Mientras Sename se concentra en la evaluación de las propuestas del oferente, Senda pondera más el asegurar los equipos y las condiciones de trabajo óptimas. Se necesita una revisión de estos criterios, la que debería incluir una mejora del sistema de financiamiento y agregar valor adicional a los estándares.

Por otra parte, los convenios no hacen mención alguna al respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tampoco los reglamentos los contemplan. (Alcaíno, Perret & Soto, 2017, pág.175).

### 3.6 Riesgos y fallas del desempeño

Las prestaciones de Sename son intervenciones sociales complejas, inciertas y variables. Por lo tanto, son bienes de confianza donde la “calidad” es un elemento de difícil medición (Centro de sistemas públicos, 2013, pág. 10). Los resultados esperados suelen ser afectados por factores endógenos (internos) y exógenos (externos y del contexto) al proyecto mismo.

Ilustración 4: Riesgos y fallas endógenas y exógenas



Fuente: elaboración propia

<sup>11</sup> Se analizó la Resolución Exenta N°111 de febrero de 2018 para la compra de meses de tratamiento para adolescentes ingresados por Ley N°20.084. Es posible acceder a éste en [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) con el n° de licitación 662237-4-LQ18

Es por esta razón que los servicios de este tipo presentan asimetrías de información que afectan su desempeño.

Entre los riesgos externos o exógenos (causados por fallas del Estado y del contexto) que afectan el cumplimiento de los proyectos, es posible identificar los siguientes elementos:

- **Insuficiencias en los diseños técnicos:** debido a que los atributos están débilmente especificados, la gestión del desempeño es incierta y los contratos, incompletos.

La determinación de los costes es el problema más notorio actualmente. Como no se están considerando todos los costos efectivos, las barreras de entrada son cada vez mayores, lo que trae aparejado una baja en la calidad. Cabe señalar que la Ley N°20.032 codifica los rangos de subvenciones máximos a otorgar, lo que pone un techo en la asignación presupuestaria que sólo se puede modificar vía proyecto de ley. Esto impide la actualización vía administrativa de las tarifas de los servicios cuando así lo amerite la evidencia y la generación de nuevos estándares.

- **Incertidumbre de los ingresos de casos:** la sustentabilidad financiera de los proyectos depende de que se cuente con un número de casos mínimo para atender, ya que los recursos se entregan por niño o niña atendido mensualmente.

Al respecto el [informe técnico n°2](#) de programas ambulatorios de Fundación para la Confianza demuestra que los proyectos logran sostenerse – para poder cumplir los requisitos dados en las orientaciones técnicas – si tienen muchos casos, o sea, volumen. Esto obliga a planificar proyectos con coberturas grandes, lo que requiere tensiona la capacidad de gestión y obliga a mantener un piso de atenciones estables. En ese informe se demostró, por ejemplo, que los Programas de Representación Jurídica (PRJ) necesitan alrededor de 200 atenciones para financiar el equipo mínimo exigido en las orientaciones. En el caso de los Programas de Prevención Focalizada (PPF) se requiere de 70 atenciones y en otros, como los de Reparación de Maltrato (PRM) se opera con una base de 50 atenciones. (Fundación para la Confianza, 2018, págs. 19-23).

Otro factor que pesa es la aplicación del artículo 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia<sup>12</sup> que permite forzar a los proyectos a recibir casos si así lo instruye el

---

<sup>12</sup> 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 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”

tribunal, sin que se tome en consideración la pertinencia técnica o la real disponibilidad de plazas. Esta norma fue originalmente concebida para el uso residencial y como una medida cautelar, pero su uso se ha extendido a la oferta ambulatoria e incluso a otros servicios. Se ha verificado que su uso fue incentivado incluso en las direcciones regionales del Sename (Sename 2011) y su aplicación extendida llevó a solicitar un presupuesto adicional a Sename.

- **Fallas financieras y administrativas del Estado:** la aplicación del artículo 80 bis por parte de los tribunales, ha provocado el atraso de los pagos desde el Sename hacia las OCAs. Si bien frecuentemente diversos recursos se han asignado para costear esta deuda<sup>13</sup>, la incertidumbre causada por el uso de la norma genera un complejo escenario de planificación presupuestaria en el ámbito de las transferencias.
- **Derivaciones no pertinentes:** uno de los principales problemas de articulación guarda relación con la pertinencia de la derivación de los casos. El [informe técnico n° 1 de la Fundación para la Confianza](#) sistematizó los problemas de carácter administrativo y judicial que se producen cuando se determinan las medidas debido a un feble sistema de pericias, falta de especialización y una insuficiente representación jurídica. Todo ello redundando en que hay un mal diagnóstico del niño, niña o adolescente lo que lleva a que se decida ingresarlo a un programa que no es el adecuado técnicamente para su condición real.
- **Problemas de articulación:** la falta de disponibilidad de servicios en la oferta intersectorial (Focus, 2012, pág. 69), sobre todo en el sector de salud, es uno de los grandes causantes de problemas. Los proyectos, especialmente los residenciales, asumen costos adicionales relacionados con la atención de salud de los niños porque no están considerados en las transferencias (Aldeas Infantiles SOS, 2013, pág. 5).

A nivel endógeno se producen los siguientes problemas:

- **Cooptación de la derivación:** ante la incertidumbre de contar con un flujo de ingresos de casos constante, existe el incentivo retener por períodos más prolongados a niños, niñas y adolescentes sin que se justifique técnicamente.

Los proyectos tienen un poder excesivo a la hora de decidir sobre el destino de las intervenciones de los niños y niñas, lo que genera el riesgo de falsos registros y justificaciones de permanencia no pertinentes a la realidad de los casos.

---

<sup>13</sup> Ver al respecto <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2017/07/la-otra-deuda-del-sename.shtml/>

Al no existir mecanismos externos que determinen planes de intervención y seguimiento de las medidas de protección acordadas, los proyectos determinan los plazos de permanencia.

- **Reducción de calidad:** se da cuando el proyecto licitado no cumple con los estándares fijados para insumos y procesos, lo que produce un problema de eficiencia técnica, pese a contar con los recursos disponibles. Cuando se cae en esta situación, el problema es netamente del proyecto. Los informes de evaluación que ha tenido el sistema residencial, y que fueron sistematizados en el informe técnico n°1 de la Fundación para la Confianza, demuestran una serie de incumplimientos básicos en términos administrativos y de insumos y falta de desarrollo de procesos básicos que dan cuenta de la precariedad en la calidad técnica que existe.
- **Manejo financiero:** la auditoría realizada por Contraloría en 2015 identificó una serie de problemas en el manejo de recursos por parte de los organismos colaboradores, tales como el uso irregular de cuentas corrientes y problemas de pago a su personal (Contraloría, 2015).

### 3.7 Modelo de financiamiento

El modelo de financiamiento responde al modelo de provisión del sistema. Esto se expresa en que el Estado no cubre todos los costos basándose en la capacidad de los prestadores privados en poder generar sus propios recursos de manera particular (Cortés & Concha, 2013, pág. 14).

Diversos estudios han demostrado brechas entre lo financiado y el costo real (Fundación León Bloy, 2001; Focus, 2012; Focus, 2012b), que alcanzan una diferencia entre 45% y 36% (Cámara de Diputados, 2014, pág.61). Esto trae como consecuencia una baja en la calidad de los servicios, y en especial en las condiciones laborales de los trabajadores (Muñoz, Fischer y Chía, 2013, pág. 134; Aldeas Infantiles SOS, 2013).

Dentro de los aspectos más críticos del sistema actual de financiamiento se encuentra la forma de asignación de los recursos. Tal como se planteó anteriormente, las líneas programáticas se financian en torno a niños y niñas atendidos de forma mensual, teniendo las residencias un 30% de costo convenido según el tamaño de los proyectos. Esto fuerza a una dependencia de los proyectos con el número de atenciones vigentes, al necesitar una base de éstas para lograr sustentabilidad financiera. Esta modalidad ha propiciado una serie de problemáticas tales como la retención prolongada de los casos (Focus, 2012, pág. 126) y problemas con los registros. Esta situación vulnera lo planteado por las Directrices de Cuidado Alternativos de la ONU, que nunca se debiesen tener elementos que alienen al

acogimiento innecesario de un niño o a la prolongación indebida de su permanencia (ONU, 2010)

La Ley N°20.032 considera además, una serie de transferencias variables adicionales a la subvención base, tales como complejidad, cobertura, zona, edad y discapacidad. El estudio de Focus en 2012 identificó como un problema la asignación de zona. Según el estudio, los porcentajes de variación adicional de las transferencias por comuna no tendría evidencia suficiente de los costes reales de cada zona (Focus 2012b, pág. 119).

Otro aspecto relevante del sistema de financiamiento es el manejo de los fondos empozados de las instituciones. Este puede generarse a partir de los excedentes del gasto operacional de los proyectos y del costo de administración. Con respecto a esto último, la ley permite que el 10% del gasto de la subvención sea destinado a gasto centralizado de los organismos colaboradores dentro de su propio patrimonio.

Lo cierto es que las OCAs pueden efectivamente incurrir en varios gastos de administración de los proyectos, en especial en materias de personal y supervisión. Cabe destacar que las personas contratadas en este marco se rigen por el Código del Trabajo, entonces las organizaciones tienen la obligación legal de provisionar las indemnizaciones y otros gastos.

La regulación actual señala que los recursos fiscales transferidos al organismo colaborador pasan a ser patrimonio del particular, dejando una gran flexibilidad en el uso de éstos. Si bien hay funciones que inherentemente son consecuencia de los proyectos (como la administración del personal y la supervisión interna), hay otras áreas de trabajo de las OCAs a nivel central tales como las áreas de estudio que podrían ser financiadas de otra manera, por ejemplo, haciendo uso de mecanismos de financiamiento alternativos o creando una modalidad de cooperación con el Estado.

### **3.8 Control del desempeño**

La documentación concuerda en una serie de falencias del control jerárquico que realiza el Estado sobre sus prestaciones.

No existen procesos de monitoreo en el Sename que siga el cumplimiento de los indicadores diseñados y que evalúe la implementación de los programas. Sename no cuenta con procesos ordenados que respondan a una gestión programática coherente, no tiene planes de mejoramiento para las diferentes áreas programáticas ni lleva a cabo procesos de evaluación permanentes y actualización de orientaciones. Existe una débil retroalimentación y uso de sus resultados y no sistematiza los hallazgos, debido a una falta de tiempo, según se argumenta. (Andrade M., 2016, pág. 48).

En cuanto a la fiscalización a terceros en el marco de gestión de los convenios que realiza por Sename a las OCAs, la documentación es clara al señalar que la fiscalización es formal y no sustantiva (Focus, 2012<sup>a</sup>, pág.49). Los informes de Contraloría dan cuenta de que no hay supervisión y que es evidente “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).

La fiscalización que realizan los supervisores acostumbra tener inconvenientes prácticos y cambios en los instrumentos (Sename, 2015, citado en Andrade, M., 2016, pág.33). Por otro lado, la asesoría técnica del Sename a los prestadores es insuficiente. (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 134)

Cabe destacar que Sename sí cuenta con algunas herramientas que permiten ejercer control sancionador sobre la oferta, entre ellas la facultad del servicio de poner término anticipado a los convenios. Sin embargo, el uso de sus facultades se ha ido restringiendo. Se ha hecho evidente que Sename debe disponer de la posibilidad de aplicar sanciones administrativas que realmente influyan en la conducta del organismo colaborador (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 186), tales como el establecimiento de multas.

Otro aspecto importante en relación al desempeño es la falta de control social. Este control se realiza a través de mecanismos de voz, que permiten “cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo” (Hirschman, 1970, pág. 30). Para que estos mecanismos existan se requiere reducir la asimetría de información que tiene la ciudadanía para que ella misma pueda controlar el desempeño de los proyectos.

Si bien Sename ha hecho un esfuerzo por transparentar la información, aún falta abrir una serie de datos como los resultados de evaluaciones de desempeño o de disponer la información de una manera accesible, en distintos formatos y analizable por parte de la ciudadanía.

## **4. RECOMENDACIONES**

### **4.1 Modelo de provisión de los servicios**

La experiencia internacional de diversos países da cuenta de una participación activa de la sociedad civil en la provisión de servicios de protección a la niñez. No existe evidencia real sobre si la administración estatal o privada sea mejor que la otra, ya que su análisis depende de un sinfín de factores exógenos. **La participación de la sociedad civil es un elemento muy valioso que puede agregar valor social, innovación, proximidad y experiencia.**

El problema se centra en el modelo en que la sociedad civil participa en la provisión de los servicios. Las implicancias de que un Estado sea garante principal de los derechos, conlleva que éste tiene la responsabilidad, titularidad y la obligación de asegurar la provisión, debiendo entonces generar todas las garantías necesarias para ello, independientemente del tipo de provisor de los servicios.

Esto queda claro en la Observación General N°5 del Comité de Derechos del Niño que especifica que el Estado tiene “la obligación jurídica de respetar y promover los derechos del niño con arreglo a lo dispuesto en la Convención, lo que incluye la obligación de velar por que los proveedores privados de servicios actúen de conformidad con sus disposiciones”.

La materialización del enfoque de derechos queda bien reflejada también en la sentencia del Comité Interamericano de Derechos Humanos (CIDH) a Brasil 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)

**La labor de garante principal de derechos implica que el Estado deba asegurar – en su conjunto - las condiciones de disponibilidad, calidad, pertinencia y accesibilidad a los servicios** que logran materializar las labores de respeto, cumplimiento y protección de derechos (ACNUR, 2005). El logro de estos elementos no puede depender de la voluntad de la sociedad civil de manera autónoma, parcial o aislada.

Pueden existir diversas condiciones territoriales o programáticas que pueden afectar la disponibilidad de actores o su calidad, haciendo deseable o no la participación de actores privados en un determinado proyecto o territorio que permitan generar efectivo valor público. Por otro lado, avanzar hacia un modelo de provisión con mayor control público

genera necesariamente la necesidad de asumir mayores costos de transacción<sup>14</sup> por parte del Estado para asumir los costos de mayor planificación, supervisión y cambios contractuales, lo que puede acrecentarse también en un determinado proyecto o territorio.

La necesaria evaluación de estas condiciones vuelven relevantes los procesos de planificación y organización programática que permitan evaluar las mejores alternativas de organización programática, tipo de provisión y formas de licitación si fuere el caso.

## **4.2 Sistemas de precalificación**

Se recomienda la generación de un sistema de acreditación de los servicios que permita validar en un marco más objetivado (Matus & Roa, 2013). Se requiere la generación de un sistema con diferentes niveles en el ámbito técnico que permitan ir validando progresivamente el desempeño y los resultados. El primer nivel no debiese ser una barrera de entrada fuerte, **siendo indispensable la prohibición de participación de organismos que hayan participado en situaciones de violencia, abuso o tortura**. Los siguientes niveles debiesen acreditar progresivamente el desempeño así como el logro de resultados a nivel de efecto – propósito y la generación de innovaciones, lo que debiese también considerar procesos de retroalimentación y autoevaluación. En ello, el proceso debiese constantemente adaptar los estándares de acreditación de acuerdo a la constante mejora de los estándares fijados para las prestaciones.

La gobernanza institucional de este sistema debiese respetar el principio de validación externa de los procesos de acreditación y regular debidamente los riesgos de conflictos de interés.

## **4.3 Planificación, formas organización y licitación de los proyectos**

### ***4.3.1 Planificación de los procesos***

Es importante que se respeten una serie de procesos centrales que son determinantes para reducir las asimetrías de información en la ejecución de los proyectos. Principalmente, son relevantes dos elementos: la determinación de costes y la calendarización de los procesos licitatorios.

- La **determinación de costes** es un elemento central y en donde el Estado puede caer en diferentes fallas. Se necesita asegurar un marco de tarificación que permita una

---

<sup>14</sup> El costo de transacción es un costo adicional derivado del intercambio en la provisión del servicio entre los agentes participantes. Esto se traduce en los costos derivados del control, modificación de contratos y otros que conlleva esta relación.



planificación presupuestaria estable y que permita generar contratos sustentables. Se recomienda la generación de un modelo de tarificación basado en los costos efectivos a partir de una gobernanza del proceso que permita “llegar a resultados validados por todos los sectores” (Focus, 2012, pág.128).

- Los **procesos licitatorios debiesen permitir un tiempo prudente para la duración de los convenios de tres a cinco años**, que permitan, por un lado, favorecer la sustentabilidad y estabilidad de los proyectos, así como de un periodo prudente para evaluar tanto el proceso licitatorio mismo, como la evidencia en relación a un determinado estándar.

#### **4.3.2 Formas de organización de los programas**

Se hace necesario entonces explorar otras alternativas de provisión de la oferta, que primero varíen desde una lógica de “programas” con marcos organizativos y presupuestarios rígidos hacia una que se focalice principalmente en los “servicios” que se prestan a las familias y los niños. Se requieren formas de organización que permitan mayor flexibilidad a las “condiciones de contexto donde se inserta” (UNICEF, 2014, pág. 38).

Esto implica innovar en **formas multimodales de los programas**, 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). En concreto esto implica la constitución de proyectos que aborden diferentes materias y servicios de manera simultánea, lo que requiere analizarse de acuerdo al diseño técnico de la oferta.

También se recomienda la **contratación de prestadores individuales**. Esta opción puede ser una manera útil de responder a territorios complejos, cambios imprevistos en los ingresos o a situaciones particulares de los casos que tengan una complejidad o necesidad de especialización específica. Para ello es posible generar un registro público, como parte de un sistema de precalificación, de prestadores debidamente calificados a partir de la inclusión de generación de procesos de certificación. Se pueden evaluar mecanismos de este tipo en el sistema de salud o de la Defensoría Penal Pública.

#### **4.3.3 Proceso de licitación**

Se recomienda realizar una revisión de una serie de herramientas ya existentes en el marco de la Ley N°20.032 y la Ley N° 19.886 del sistema de compras públicas. Independientemente del marco legal a utilizar en definitiva por el legislador, se necesita primero definir las herramientas necesarias para el proceso licitatorio, lo que puede conllevar reformar la

actual Ley N°20.032 o utilizar la ley de compras públicas, con artículos adicionales en los proyectos de servicios. Estos elementos pueden ser:

- **Formas de licitación:** el uso de mecanismos de contratación expedita como el Convenio Marco de la Ley N°19.886 puede ser una herramienta factible para las licitaciones de prestadores individuales privados, basados en un registro previamente existente de precalificación. El trato directo, por su parte, puede ser una herramienta útil para responder a situaciones derivadas de situaciones como como urgencias, cambios drásticos en los ingresos, falta de oferentes u otros.
- **Consulta previa:** una de las herramientas positivas con que cuenta la ley de compras públicas es la posibilidad de un llamado previo a los procesos licitatorios, con el fin de que el servicio público respectivo pueda evaluar de antemano la disponibilidad de oferentes. En el contexto de zonas complejas y en servicios como el residencial, incluir una herramienta de este tipo puede ser muy útil a la hora de planificar respectivamente las formas de provisión.
- **Evaluación:** se recomienda que el proceso de evaluación del ámbito técnico considere porcentualmente los niveles de acreditación, fortalezca la evaluación del ámbito de recursos humanos, manteniendo igualmente, con menos ponderación, la evaluación de la propuesta particular de la oca.

Es necesario analizar la factibilidad de la presentación de propuestas económicas de acuerdo a las características de cada servicio. Si bien los proyectos tendrían un alto nivel de estandarización, también es cierto que el rango de variabilidad de los costos debe respetar mínimos sobre todo a nivel de salarios, a fin de evitar situaciones de precarización. Si se llegase a considerar su uso en alguna medida, se recomienda aplicar procesos de evaluación en dos etapas, que primero analicen los ámbitos técnicos, para luego desde ello analizar este aspecto, con el fin de dar preponderancia a la oferta técnica principal.

- **Cauciones y garantías.** en el caso de financiamiento anticipado se requiere de la disposición de garantías por el 100% de los recursos a fin de resguardarse del riesgo de incumplimiento, lo que existe normado en el artículo n° 73 del reglamento de la Ley N° 19.886. También se recomienda el uso de retenciones de fondos como los que dispone la Defensoría Penal Pública para disponer el pago de multas y sanciones.
- **Licitaciones de infraestructura y servicios:** otro aspecto recomendable **es separar las licitaciones de infraestructura de los servicios de intervención.** Esto ha sido

recomendado ya en algunos estudios (Focus, 2012; Piña & Lara, 2017) para reducir las barreras de entrada de nuevos actores, y concentrar la evaluación técnica en la calidad misma de los procesos de intervención.

- **Adjudicación distribuida:** se recomienda analizar una forma alternativa de fomentar la entrada de nuevos actores en un marco de calidad, incentivando la generación de procesos licitatorios con más de un prestador adjudicado. Esto se puede explorar en prestaciones ambulatorias y en territorios con alta cantidad de ingresos, en donde se adjudique porcentajes diferenciados de cobertura, según los puntajes de la evaluación a un determinado número de oferentes que cumplen con los criterios establecidos.
- **Gobernanza del proceso licitatorio:** se recomienda la generación de un proceso descentralizado en función de una agenda nacional organizada. Es pertinente la generación de bases de licitación generales pero que tengan una adaptación regional que permitan agregar y adaptar estándares, indicadores y metas propias a cada región y zona. Asimismo, es necesario empoderar las direcciones regionales en la evaluación de los proyectos.
- **Evaluación de los procesos licitatorios:** se recomienda generar procesos de evaluación de los llamados y procesos licitatorios *ex post* a su realización, con la finalidad de constantemente evaluar su funcionamiento y con ello mejorar constantemente las bases de licitación, indicadores, áreas de evaluación y formas de adjudicación. Al respecto se recomienda considerar las buenas prácticas existentes para ello en el sistema de licitaciones de la Defensoría Penal Pública.

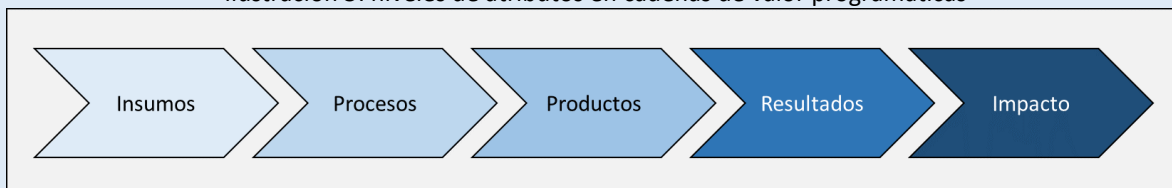
#### 4.4 Modelo de financiamiento

**Se debe avanzar hacia un modelo de financiamiento que asegure la disponibilidad y calidad de los proyectos y no impida la entrada de nuevos actores al sistema.** Las fuentes de financiamiento de este modelo no pueden depender del nivel de obtención de ingresos propios por parte de las organizaciones privadas. Los recursos deben ser garantizados por el Estado con mecanismos de asignación de financiamiento adecuados a este fin. Para esto se propone un sistema mixto, cuyos detalles pueden variar según las cadenas de valor de los servicios.

Para lo anterior, es primordial determinar qué elementos son los que se deben financiar y de acuerdo a esto definir las formas de asignación de los recursos: ya sean de manera convenida (por *inputs*) o en base a resultados (por *output*). Lo anterior depende de las cadenas de valor de los servicios. Éstas dependen a su vez de una función determinada en el contexto de un modelo de intervención general, con otros servicios y sistemas públicos

involucrados. Determinar esto primero es clave para avanzar en mayores detalles del modelo de financiamiento.

Ilustración 5: niveles de atributos en cadenas de valor programáticas



Fuente: (Cohen & Franco, 2007, pág. 118)

Como demuestra la ilustración n°3, un servicio puede tener diferentes tipos de atributos: insumos (personal, infraestructura), procesos (plan de intervención), productos (número de intervenciones), resultados e impacto. El Estado puede exigir resultados al proyecto en estos diferentes niveles. Cabe tener en cuenta al respecto que a medida que se avanza de insumos a impacto, existe una cada vez mayor interdependencia en el logro de resultados con su entorno.

- **Financiamiento fijo:** al ser las prestaciones bienes de confianza, financiar solamente por el logro de productos o resultados genera una alta incertidumbre, debido a la dificultad que tiene el definir los rangos de responsabilidad de los prestadores en su logro o a la pérdida del foco en calidad (en el caso que los resultados sean por el número de intervenciones). En este sentido, **el modelo de financiamiento debiese asegurar la provisión estable y de manera anticipada de los insumos y procesos requeridos**, cuyos costos son posibles de proyectar de acuerdo al tamaño (en plazas) de los proyectos licitados.
- **Financiamiento variable:** la inclusión de formas de asignación variables debiese concentrarse en el **logro de resultados de valor público**. Esto depende de la cadena de valor que se fije a nivel del diseño programático. Por ejemplo, si el diseño de un cierto tipo de centros de cuidado residencial establece funciones como las de “reunificación familiar” o de “acompañamiento a la vida independiente” éstas son objetivos a nivel de resultados. Si se decidiera que el equipo a cargo del trabajo con las familias fuera un proyecto diferente al residencial cabe entonces realizar un análisis diferente.

**La inclusión de financiamiento variable por el logro de resultados si bien es algo positivo, requiere analizarse detenidamente.** Su inclusión errónea puede llevar a una serie de problemas de agencia en los indicadores y efectos negativos. Se recomienda al respecto revisar el financiamiento por resultados que tiene la Defensoría Penal Pública con el logro de defensas penales exitosas, la cual se financia en un marco temporal más largo que permite evaluar la sustentabilidad de

los acuerdos. Con ello se incentiva de que los equipos, ya teniendo un financiamiento de base estable, mejoren su calidad en función de un objetivo que requiere de un tiempo de evaluación más prolongado.

- **Regulación por cumplimiento de intervenciones:** el financiamiento no debiese ser variable según el cumplimiento de un número determinado de atenciones. El foco debiese centrarse en resguardar el cumplimiento irrestricto de los planes de intervención, los cuales pueden variar de caso a caso como parte fundamental dentro de la gestión contractual.

Al respecto, cabe destacar que si bien el método de pago por niño/atendido tiene una serie de falencias detectadas y genera el riesgo de la falsificación de registros y atenciones falsas, también genera el incentivo de que los proyectos ambulatorios realicen efectivamente las atenciones si el control fuese el adecuado.

La inclusión de mecanismos de financiamiento que permitan una mayor estabilidad de los proyectos puede generar el riesgo de perder este incentivo. Es por ello que se recomienda contar con un sistema informático claro entre los sistemas de derivación (administrativo/judicial) que permitan contrastar el total de niños realmente derivados y aplicar multas por cada intervención no realizada que no sea justificada.

- **Asignaciones adicionales:** se recomienda revisar las disposiciones recomendadas por el estudio de Focus (2012b). Específicamente a nivel de zona se recomienda realizar estudios frecuentes que identifiquen la variación de los costos según cada una de las zonas. Por su parte, la inclusión de variaciones individuales por complejidad, discapacidad y edad, entre otras que puedan incluirse, depende de la forma de organizar la oferta programática en función de los perfiles de los casos.
- **Gasto de administración:** no debiese considerarse, como lo es actualmente, a libre disposición dentro de los costos previamente fijados para el costo de los proyectos. Se necesita definir primero qué elementos de gasto son realmente necesarios de financiar y cuáles corresponden efectivamente a costos de administración propiamente tal y que conlleven la necesidad de financiar o realizar un ahorro determinado (como en el caso de los costos de remuneraciones).
- **Excedentes de gasto:** por último, se hace necesario regular de mejor manera el destino posible de los excedentes de gasto. Al respecto se recomienda evaluar los aspectos considerados en la ley N° 20.845 de educación escolar y agregar elementos como: adquisición de materiales e insumos para el buen desarrollo de la gestión de

intervención, inversión en activos no financieros necesarios para la prestación del servicio, inversión en activos financieros siempre que intereses o sean para fines educacionales, gastos asociados a la mantención y reparación de los inmuebles y muebles y pago de créditos siempre que sean para la gestión de intervención.

#### **4.5 Control y fiscalización de las prestaciones**

Se hace necesario generar un proceso de control jerárquico y social de las prestaciones. Éste debe responder a las características de los servicios de intervención social, considerando en ello su complejidad y constante necesidad de retroalimentación. No se puede tener un sistema de control solamente sancionador, sino también debe considerar una función educativa, con aprendizajes grupales y producción de conocimientos.

Asimismo, se requiere de que esta tarea sea totalmente integrada a la gestión social de los programas (Cohen & Franco, 2007). Esto conlleva su integración a procesos de monitoreo y planificación programática a nivel nacional y regional, que permitan dar un ciclo de mejoramiento e incrementalismo de la oferta programática y de la implementación de los estándares, así como la mejora constante de estos.

En base a lo anterior, se propone que el control del desempeño tenga los siguientes elementos:

- **Procesos de monitoreo:** se hace necesario fortalecer las unidades técnicas y generar planes de desarrollo y mejoramiento de la oferta programática. Es esta la que debe responder a políticas y planes más generales, así como a los resultados de evaluaciones. El monitoreo responde entonces a esta implementación y a la revisión continua de ésta con la finalidad de mejorar constantemente el estado de la oferta programática.
- **Supervisión:** el proceso de supervisión debiese ser entendido integralmente, permitiendo que el uso de los resultados no solamente sea para efectos del pago y la licitación, sino para el mejoramiento técnico continuo. Esto requiere de procesos de inspecciones, auditorias, control e informes que respondan a diferentes herramientas de evaluación de diferentes indicadores.
- **Respuestas según niveles de riesgo:** lo central de esto es que los resultados generen diferentes acciones de respuesta que den cuenta de las características de la complejidad de la intervención social, a partir de mecanismos que permitan ir abordando progresivamente las situaciones según el nivel de riesgo.

Esto implica contar también con elementos de **asesoría técnica** y supervisión clínica, intensificaciones en las inspecciones, hasta llegar al uso de mayores facultades en términos del control sancionatorio, en el cual se debe contemplar la aplicación de multas, pérdidas de acreditación y el perfeccionamiento del sistema de administración provisional. Al respecto se recomienda analizar el estudio de Macarena Andrade (Andrade, M. 2015).

- **Control social:** se hace necesario que el servicio público genere condiciones efectivas que permitan el control social por parte de la ciudadanía a partir de una política de transparencia activa y gobierno abierto de la información. Esto pasa por transparentar sobre todo los resultados de las supervisiones, procesos de acreditación y evaluaciones de cada uno de los proyectos y organismos involucrados.
- **Vigilancia externa:** se hace necesario contar con procesos de vigilancia realizados por una institucionalidad autónoma, que revise las condiciones de derechos humanos de los centros residenciales, de acuerdo a las directrices de los Principios de París, tal y como es promocionado por las Directrices de Cuidado Alternativo de la ONU en su numeral 130 (ONU, 2010, pág.20).  
Esta es una función señalada para la Defensoría de los derechos de la niñez en el artículo n°4 de la ley n° 21.067. Cabe destacar al respecto la necesidad de configurar una gobernanza de este proceso que permita generar un mecanismo de real impacto en los procesos de planificación y transparencia en el sistema. Al respecto se recomienda evaluar la constitución de inspecciones en profundidad que genere recomendaciones y otras de seguimiento de éstas, las cuales funcionen de manera alternada en base a indicadores de derechos humanos, tal como el funcionamiento de las inspecciones de los centros de privación de libertad en Inglaterra (Briceño, 2008).

#### 4.6 Respuestas a diferentes riesgos en el desempeño

A continuación, la tabla n°2 proponen una serie de medidas institucionales, programáticas, de financiamiento, control y a considerar en el proceso licitatorio; que permitan responder a los riesgos y fallas detectadas en el punto n° 3.6 del presente documento.

INFORME TÉCNICO N°3  
Modelo de provisión de servicios de protección a la niñez

Tabla 2: Medidas recomendadas frente a los riesgos y fallas en el desempeño

Riesgo	Medidas recomendadas				
	Institucionales	Programáticas	Licitación	Financiamiento	Control
Incertidumbre en los ingresos de casos	Consolidación de sistema profesional de proyección de los ingresos.	Generación de alternativas de provisión con prestadores individuales que puedan complementar atención de casos.	Generación de contratación expedita, tipo actual convenio marco, de prestadores bajo registro calificado, que permita responder rápido a necesidades de atención.		
			Generación contratos con duración variable (termino anticipado o posterior), según el número de casos efectivamente atendidos.		
			Modificación automática de contratos por casos comprobables derivados de tribunales (Focus, 2012, pág.18)		
			Uso de trato directo para contratación en circunstancias especiales de urgencias y otras.		
Derivación inoportuna de los casos	Generación de un sistema de protección administrativa y separación de funciones claras con protección judicial.				
	Perfeccionamiento de los sistemas de pericia y diagnóstico y representación jurídica en sede administrativa y judicial.				
	Configuración de sistema informático interoperable en base a seguimiento de trayectorias de niños,				



INFORME TÉCNICO N°3  
Modelo de provisión de servicios de protección a la niñez

---

	niñas y adolescentes y constitución de expediente único virtual y que permita un mejor análisis de la oferta disponible por parte de los sistemas de derivación.				
Brechas de acceso a prestaciones intersectorial	Formulación de política pública con expresión regional y local con plan de acción correspondiente que permita la disminución de brechas de disponibilidad, acceso, calidad y pertinencia de servicios claves (Chile Crece contigo, servicios de salud, educación, deporte, cultura, etc.)			Generación de ítem de gasto flexible desde presupuesto de servicio público para el financiamiento de situaciones de emergencias.	
	Constitución de equipos locales de gestión de redes y formulación de política a nivel local que permita conformación de procesos coordinados.				
Ineficiencia técnica e incumplimiento de desempeño	Perfeccionamiento de procesos centrales de planificación estratégica por cada línea programática.		Mayor consideración de la evaluación técnica en el ámbito de experiencia anterior, analizando resultados de desempeño anterior.	Establecimiento de cauciones como retenciones de fondos que permitan aplicación de multas.	Fortalecimiento de los procesos de supervisión a partir de proceso con diferentes tipos de evaluación y respuesta según niveles de riesgo. Se recomienda analizar propuesta de Andrade, M. 2017.
	Establecimiento de estándares con atributos más claros de observación.		Especificación más clara en contratos de obligaciones del organismo colaborador en cuanto al respeto de los Derechos Humanos de los niños, niñas y jóvenes.	Disminución automática de financiamiento por cada caso no atendido que no esté debidamente justificado.	Aplicación de política de transparencia activa con lógica de datos abiertos que publique resultados de evaluaciones y supervisiones por organismo colaborador y proyecto licitado.
			Consideración de multas en los contratos según diferentes rangos de gravedad.	Establecimiento de garantías más claras en cuanto al cumplimiento de obligaciones	Perfeccionamiento del sistema de administración provisional de los centros.

INFORME TÉCNICO N°3  
Modelo de provisión de servicios de protección a la niñez

---

				laborales por parte del prestador.	
Débil regulación y destino incierto de recursos fiscales asignados centralizados.	Regulación más clara de destino de uso de gasto centralizado para costos de administración y financiamiento de personal.			Establecimiento de asignación adicional al costo operacional. <i>Overhead</i> voluntario para el costo de administración y personal según el número de proyectos.	Generación de un proceso de auditoría constante sobre el manejo de recursos fiscales de manera centralizada por parte de los organismos.
	Regulación más clara de los destinos posibles para el uso de los excedentes de gastos operacionales y establecimiento de formas de revisión y restitución en los casos que sea necesario.			Resignación de excedentes comprobados para mejorar calidad del proyecto o de otros bajo su administración en adquisición de materiales e insumos, activos no financieros, gastos asociados a mantención de inmuebles y muebles, pago de créditos para la gestión de intervención. Se recomienda generar un proceso de revisión periódica y planificada de excedentes con presentación de propuestas por parte de organismos a servicio público.	Aplicación de política de transparencia activa con lógica de datos abiertos de recursos transferidos en gastos centralizados y excedentes.
Influencia en las decisiones sobre protección de niños, niñas y jóvenes.	Fortalecimiento de procesos de formulación de plan de caso así como de los de seguimiento, monitoreo y defensa judicial de las medidas de protección en los sistemas de derivación externos a la oferta programática.	Inclusión en el caso de los centros residenciales y de familias de acogida de equipos diferenciados para trabajo de reunificación familiar.	Restringir en planificación territorial la participación de organismos colaboradores en proyectos de diagnóstico e intervención en la misma zona. Esto genera un riesgo de conflicto de interés	Modificación de los sistemas de asignación de recursos, estableciendo formas de transferencia por inputs (requerimientos) de los insumos y costos de procesos requeridos de acuerdo a tamaño de proyectos. La inclusión de sistemas variables de financiamiento debiese ser por el logro de resultados de valor público.	

Fuente: elaboración propia

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. (2005). *Derechos Humanos. Manual para parlamentarios. Union Interparlamentaria*. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7505.pdf>
- Alcaíno, E., Perret, S., & Soto, P. (2017). SENAME: El rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis. *Informe Anual sobre DDHH en Chile*, 163-215.
- Aldeas Infantiles SOS. (2013). *Panorama de las modalidades de acogimiento alternativo en Chile*.
- 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*.
- Briceño, S. (2008). Supervisión de Centros Privativos de Libertad para Adolescentes: El modelo Chileno a la luz del modelo. *Justicia y Derechos del Niño*(10), 181-196.
- Cámara de Diputados. (2014). *Informe Comisión Investigadora de Funcionamiento SENAME*.
- 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 sistemas públicos. (2013). *Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final*.
- CIDH. (2006). *Caso Ximenes Lopez Vs. Brasil. Sentencia 4 de julio 2006*.
- Cohen, E., & Franco, R. (2007). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo Veintiuno Editores.
- Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño
- 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*.
- Correa, I. (2002). Manual de licitaciones públicas. *Serie Manuales Cepal*.
- Cortés, F., & Concha, M. (2013). *Resumen Ejecutivo: Diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile*.
- Cortés, F., & Concha, M. (2013). *Resumen Ejecutivo: Diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile*.
- Cunill, N. (2009). El mercado dentro del Estado. *Nueva Sociedad*(221).

- 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*. Santiago de Chile.
- Echebarría, K. (2000). Reinvidicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- 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*.
- 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*.
- 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>
- Hirschman, A. (1970). Exit, voice and the state. *World Politics*, 31(1), 90-107.
- 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/>
- 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.
- Matus, T., & Roa, K. (2013). El modelo de certificación de la calidad CEES - UC. En C. UC, *Desarrollo de un modelo de gestión de calidad para programas sociales* (Vol. 1, págs. 141-163).
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- 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.
- ONU (2010) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños
- 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.

- Piña, E., & Lara, G. (Octubre de 2017). *Protección a la infancia vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente. Propuestas desde la UC.*
- Sename. (2011). *Análisis sobre la aplicación del artículo 80 BIS.*
- Sename (2016) Anuario Estadístico SENAME 2016
- 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).*