



MODELO DE PROVISIÓN DE CENTROS DE CUIDADO ALTERNATIVO RESIDENCIAL

Hacia un enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ



“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”.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. Caso Ximénez López Vs. Brasil. Sentencia 4 de julio 2006.

MODELO DE PROVISIÓN DE CENTROS DE CUIDADO ALTERNATIVO RESIDENCIAL: HACIA UN ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

DEFENSOR DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

Anuar Quesille Vera

AUTORES

Carola Fraczinet Cristi
Gabriel Guzmán Riquelme
Valeria Illanes Aedo

FORMA DE CITAR

Defensoría de la Niñez. 2025. Modelo de provisión de centros de cuidado alternativo residencial: hacia un enfoque de derechos humanos de la niñez



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
MARCO REFERENCIAL	8
1.1 Modelo de análisis.....	9
1.2. Modelo de provisión de servicios de SPE.....	15
1.3 Modelo de intervención del sistema de protección y cuidado residencial	20
1.3.1 La entrada en marcha del Sistema de Garantías.....	20
1.3.2 Los nuevos estándares y objetivos de residencias	24
RESULTADOS	28
2.1. Condiciones de contexto.....	29
2.1.1 Evolución de los ingresos y demanda.....	29
2.1.2 Características de distribución de actores y prestaciones	33
2.1.3 Estado de los organismos de la sociedad civil.....	38
2.1.4 Sistema de acreditación.....	41
2.1.4.1 Balance de funcionamiento institucional.....	42
2.1.4.2 Promoción de la mejora de la calidad	46
2.2 Planificación, organización y licitación	51
2.2.1 Dificultades para prevenir las necesidades de atención	51
2.2.2 Factores decisionales para la planificación territorial	54
2.2.3. Homogenización versus especialización.....	59
2.2.4 Alternativas de provisión, obtención y licitación de insumos.....	61
2.2.5 Marcos normativos y procesos licitatorios	66
2.3 Financiamiento	73
2.3.1 Fuentes de financiamiento.....	73
2.3.2 Factores de asignación de recursos	76
2.3.3 Variabilidad del costo territorial.....	77
2.3.4 Otras fallas y desafíos en el financiamiento.....	80



2.4 Control técnico.....	88
2.4.1 La supervisión técnica del Servicio.....	88
2.4.2 Supervigilancia externa	92
ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES	95
3.1. Discusión general	96
3.2 Desafíos identificados y alternativas de solución.....	97
3.3 Ruta de implementación	108
4. Referencias bibliográficas	109
5. Anexos.....	114
<i>Anexo 1. Evolución de factores de centros residenciales por región (2020-2023).....</i>	<i>114</i>
<i>Anexo 2. Diferencias entre los vigentes por comuna con cobertura comunal</i>	<i>116</i>
<i>Anexo 3. Ejercicio de costeo.....</i>	<i>123</i>



INTRODUCCIÓN

Desde el año 2017 a la fecha, el Estado de Chile se encuentra desarrollando una serie de políticas públicas que han avanzado en reformar la institucionalidad encargada de las materias de niñez y adolescencia. Estas políticas se han ido implementando y armonizando por medio de la creación del denominado “Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia” (en adelante “Sistema de Garantías”). Su creación, a través de la Ley N°21.430, reconoce una serie de derechos y garantías que el Estado tiene el deber de respetar, proteger y cumplir, describiendo elementos institucionales que le permitan hacerlo.

En este marco, entre otras medidas de modificaciones de la estructura del Estado, se creó el “Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia” (en adelante, SPE o “el Servicio”), como un servicio público descentralizado de la Subsecretaría de la Niñez en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, descentralizado, promulgado mediante la Ley N°21.302 en diciembre de 2020 y que tiene, según su artículo 2, el objeto de *“garantizar la protección especializada de niños, niñas y adolescentes gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, entendida como el diagnóstico especializado, la restitución de los derechos, la reparación del daño producido y la prevención de nuevas vulneraciones”*.

La creación del SPE vino a reemplazar un aspecto del objeto institucional del Servicio Nacional de Menores (en adelante, Sename), específicamente, la protección especializada de niños, niñas y adolescentes gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, estableciendo un plazo de cinco años para el rediseño de sus nuevas prestaciones. Hoy, en cumplimiento de su mandato, el SPE ha desarrollado orientaciones técnicas para actualizar sus modelos técnicos de intervención y oferta programática.

Este rediseño, cuyo proceso comenzó con la instalación piloto en Sename (previo al traspaso de protección especializada a SPE), para los modelos de residencias familiares (RF) y de alta especialidad (RAE), se hizo de forma desconectada de la instalación de la nueva institucionalidad del sistema de garantías, generando una brecha con los requerimientos de diseño organizacional y modelos financieros necesarios para sustentar su implementación en armonización con la Ley de Garantías, de publicación posterior.



En ese marco, este documento presenta un análisis de desafíos del actual modelo de provisión del SPE, focalizado en cuidado alternativo residencial¹. Sin perjuicio de que la metodología y dimensiones de análisis propuestas pueden ser igualmente aplicables para examinar otras líneas programáticas del SPE. Por modelo de provisión, se entenderá la **forma en que el sistema público, en este caso el SPE, organiza y/o regula la disposición de sus servicios o bienes de interés público.**

Este documento se estructura en tres partes. La primera versa sobre diversos marcos referenciales que permiten contextualizar el análisis, en particular aquellos elementos que nos describen el modelo de análisis, la metodología, así como la descripción del modelo de intervención y provisión actual del Servicio, en materia de cuidado alternativo residencial. Desde esta base, se desarrolla la segunda parte, que muestra los resultados de la investigación en los diferentes componentes de análisis (contexto, planificación, financiamiento y control técnico). Finalmente, en función de estos hallazgos, se realizan diferentes reflexiones y alternativas de abordaje para cada uno de ellos.

¹ Esto en el marco también de las facultades de la Ley N°21.607 que crea la Defensoría de la Niñez en relación a realizar un monitoreo especial de la situación de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado.





DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

Primera parte

MARCO REFERENCIAL

1.1 Modelo de análisis

El modelo de provisión, en términos teóricos, es la forma en que el sistema público organiza y/o regula la disposición de sus servicios o bienes de interés público. Para ello existen diversas formas, las que van desde la administración directa del Estado, hasta su tercerización por medio del sector privado, concurriendo diferentes mecanismos intermedios tales como concesiones, patneriados o subvenciones, entre otros². En algunas legislaciones la participación privada se circunscribe de forma inversa, solamente de forma complementaria a la estatal, siempre que se utilicen al máximo los servicios propios³. Estos elementos a su vez tienen diferentes expresiones jurídicas de como expresarse a través de contratos, convenios, cesiones, acuerdos u otros.⁴

La participación de los actores privados, en el contexto de la implementación de las políticas públicas, es algo común en la gestión pública.⁵ Esto varía según la naturaleza económica de los servicios y los modelos teóricos que están detrás de las políticas sociales, configurándose diversos modelos para esta participación privada. En niñez y adolescencia la participación de actores privados ha sido destacada y protagónica desde el siglo XIX, entrando el Estado de forma progresiva a través de diferentes tipos de arreglos de regulación y financiamiento sobre este mismo modelo, lo que se vio reforzado por la actual legislación, que considera a los actores privados como aliados estratégicos⁶.

En este contexto, cabe recalcar que el enfoque subsidiario puede entenderse como aquel en donde se busca determinar la intervención estatal en función del nivel de necesidad que se tenga por un problema social de interés público. En este sentido, **la subsidiariedad puede observarse desde una mirada que opta “por reconocer y enfatizar el deber de actuación que le cabe al Estado cuando las necesidades sociales insatisfechas, orientadas al bien común, así lo demanden”**⁷ mirada que es complementaria al enfoque de derechos y que reconoce la labor de los organismos privados como garantes de derechos.

² Anttiroiko, A., Bailey, S. y Valkama, P. 2013. Organizational innovation in public services. Forms and governance. *Governance and public management series*

³ Darnaculleta, M. 2022. “La colaboración público privada en el ámbito de los servicios sociales” en Darnaculleta, M. et. Al. La colaboración público privada en la gestión de servicios sociales. Marcial Pons: Madrid. Pág.97

⁴ Darnaculleta, M. 2022. “La colaboración público privada en el ámbito de los servicios sociales” en Darnaculleta, M. et. Al. La colaboración público privada en la gestión de servicios sociales. Marcial Pons: Madrid. Pág.101

⁵ Cunill, N., Leyton, C., y 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. Pág.4

⁶ En este marco destacan además de Sename, entidades educacionales y de tareas de cuidado.

⁷ Nehme, K. 2014 El principio de subsidiariedad en la Constitución Política de la República y su aplicación en materia de derechos sociales. Pág. 17. Disponible en: http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-3500/UCC3776_01.pdf



Sin embargo, en materia de protección de derechos de la niñez y adolescencia este principio ha sido aplicado o interpretado de una manera extrema. Diversos autores recalcan que la forma adoptada en el país subordina secundariamente la actuación estatal a la disponibilidad de la actuación privada. Esta visión señalada por algunos como una “negativa”⁸ o “canónica”⁹ asume que el Estado debe abstenerse de asumir una responsabilidad mientras haya un privado que pueda realizarla

Desde esta última visión, como ya ha señalado la Defensoría de la Niñez, “se remite la acción del Estado en términos de exclusividad y no pertinencia, y se caracteriza por una preocupación centrada en la disponibilidad de los servicios”¹⁰. La preocupación del modelo se centra en la dicotomía de <<si existe o no existe>> tal prestación, en este caso provista por los actores privados y por la filantropía y, en la medida que esta exista, el Estado no interviene.

En contraste a ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha planteado, en diversas observaciones y aristas temáticas que, además de la disponibilidad, el enfoque de derechos enfatiza que las prestaciones deben garantizar también otros aspectos como la accesibilidad, la asequibilidad, la calidad, la participación, la exigibilidad, la actualización y la adaptabilidad¹¹.

Lo señalado no implica que la provisión deba ser exclusivamente estatal, sino que el Estado —como garante principal— tiene la titularidad y responsabilidad jurídica principal¹²: Esto debe reflejarse en medidas que garanticen los estándares antes señalados con “todas aquellas disposiciones, normativas y mecanismos tanto institucionales como procedimentales, que estipulan y resguardan explícitamente la forma y condiciones en que las personas pueden reclamar ante un eventual incumplimiento en alguna de sus garantías”¹³.

En este marco, la participación de actores privados debe basarse en un rol claro del Estado en estas obligaciones, donde vele por que “la prestación de estos servicios no ponga en

⁸ Gibson, A. 1979. Subsidiariedad y planificación. Revista de Derecho Económico de la Universidad de Chile. Pág. 48

⁹ 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. Pág.17

¹⁰ Defensoría de la Niñez. 2022. Boletín N°2 Enfoque de derechos en el reconocimiento de la niñez y la adolescencia en la nueva constitución: principios generales. Pág. 74. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/01/Boletin-N°2-ENFOQUE-DE-DERECHOS-EN-EL-RECONOCIMIENTO-DE-LA-NIÑEZ-Y-ADOLESCENCIA-EN-LA-NUOVA-CONSTITUCIÓN.-LOS-PRINCIPIOS-GENERALES.pdf>

¹¹ Rosenblüth, M. .2013. “Gobernabilidad democrática y garantías sociales: hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos” en Erazo, X; Aleuy, M. y Ganuza, E. Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos. Editorial LOM: Santiago de Chile. Pág.82 a 85

¹² Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación General N°5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño. CRC/GC/2003/5 Pág. 14. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf>

¹³ Ibid. Pág. 84

peligro el acceso de los niños a los servicios por motivos discriminatorios, especialmente en el marco del principio de protección contra la discriminación, y porque en todas las ramas del sector de los servicios, los niños tengan acceso a un órgano de supervisión independiente, a mecanismos de denuncia y, cuando proceda, a un recurso judicial adecuado que les permita acceder a recursos efectivos en caso de vulneración de sus derechos”¹⁴.

Considerando que son conceptualizaciones teóricas, para facilitar la lectura de este documento, se detallan en la siguiente tabla las diferencias entre los modelos

Tabla 1. Diferencias entre un modelo subsidiario y uno con enfoque de derechos

Ámbito	En un modelo basado en una aplicación extrema del principio de subsidiariedad	En un modelo con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia
Responsabilidad	Establece una responsabilidad residual del Estado y delegada- o asumida por éste – a un ejecutor particular, aunque sea este privado.	Establece una responsabilidad primordial del Estado como garante principal, aun cuando decida una forma de organización tercerizada. Se concibe el servicio como de interés público.
Rol del Estado	Genera un marco regulatorio básico y que pueden incluir fuentes de financiamiento mixtas, en donde el Estado realiza un aporte financiero al desarrollo de las prestaciones por parte de privados, basándose en la recaudación propia de recursos por parte de éstos para ejecutar los servicios.	Genera un marco regulatorio que permite que los ejecutores puedan desempeñar correctamente sus proyectos, incluyendo el financiamiento y/o arreglos administrativos que permiten implementar todos los atributos exigidos, así como velar y acompañar su cumplimiento.
Marco decisional	Basa la forma de organizar los servicios exclusivamente en el criterio de disponibilidad y cobertura existente u ofrecida por parte del sector privado. De no existir, se justifica la participación estatal.	Basa la forma de organizar los servicios mediante la consideración de los criterios de disponibilidad, calidad, pertinencia y accesibilidad. Según esto, determina la mejor forma de provisión.
Modelo de intervención	Establece una variedad de métodos de intervención basado en las propuestas, enfoques, valores y modelos implementados por parte de los ejecutores.	Establece y define estándares y atributos que deben garantizarse de manera general y transversal, independientemente del tipo de ejecutor, y acorde a criterios de calidad y enfoque de derechos.

Fuente: elaboración propia

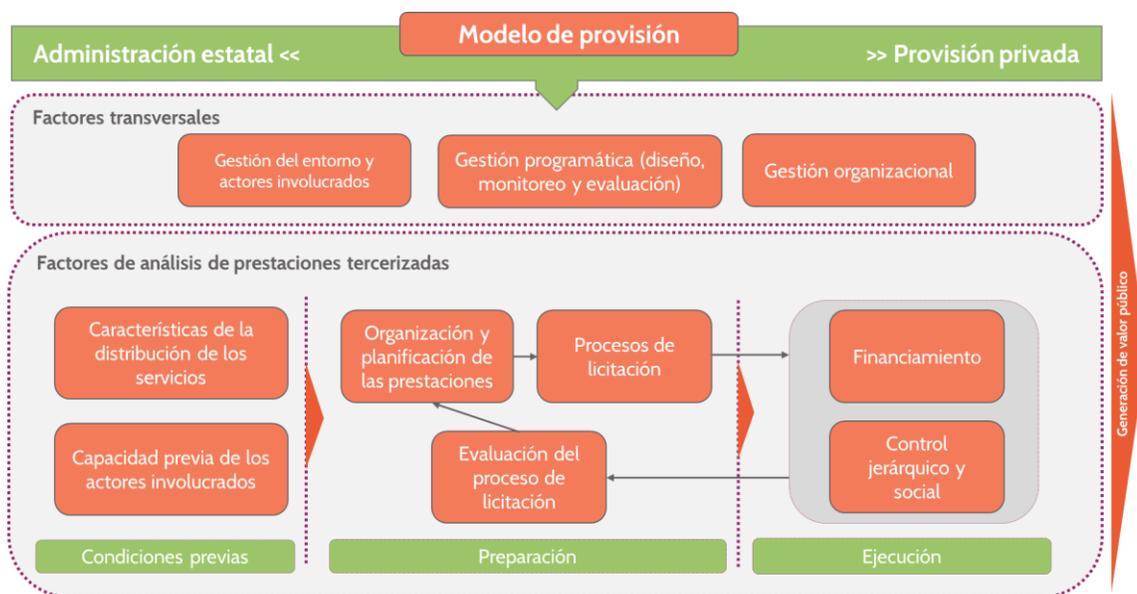
Es desde esta base, en que la decisión sobre si optar por una provisión estatal, mixta o directamente tercerizada de los servicios depende de diversos factores a considerar, lo cual debe ser un elemento clave a la hora de considerar en los procesos de planificación y despliegue de la oferta programática ([ver sección 2.2](#)).

¹⁴ Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General N°16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del Niño. Pág. 13. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG16.pdf>

La literatura económica al respecto recalca diversas ventajas y desventajas de las diferentes formas, entre las que destacan como factores claves las capacidades de obtención de información, la adaptabilidad al territorio o la rigidez de cambio de las administraciones públicas, o la inconveniencia de estructuras de mercado sin mayores alternativas de decisión.¹⁵ Asimismo, resulta clave analizar los factores que son resultantes de los sistemas de aseguramiento de calidad (la acreditación por ejemplo que impacta en un total disponible de oferentes disponibles), las condiciones territoriales, el tipo de prestación y servicios y las características de los sistemas públicos en las que se inserta cada servicio o prestación.

Las medidas que debe tomar el Estado, para asegurar las directrices señaladas anteriormente, afectan diversos componentes del ciclo de vida de los programas sociales, cuando estos pueden ser provistos por agentes privados o tercerizados. Según el modelo de provisión, estos van teniendo diversas formas de expresarse en las diferentes aristas de la provisión de los programas sociales, tal y como se muestra en la ilustración 1.

Ilustración 1. elementos de análisis del modelo de provisión con participación de actores de la sociedad civil



Fuente: elaboración propia

La ilustración visualiza que las diferentes formas de proveer las prestaciones y servicios tiene elementos transversales de gestión programática que influyen en ella,

¹⁵ Al respecto ver: Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Santiago de Chile: FCE; Cohen, E., & Franco, R. (2007). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo Veintiuno Editores. y Parrado, S. 2015. *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 215;

particularmente la gestión del entorno, programática y organizacional. Teniendo en cuenta ello, existen factores propios para la organización de los servicios, tales como sus condiciones de contexto, la preparación de su despliegue y su ejecución propiamente tal. Todas fases del ciclo de vida de los programas que implican diferentes aristas de análisis y observación, las que son detalladas en la tabla 2.

Tabla 2. Factores de análisis del modelo de provisión

	Ámbitos	Descripción	Elementos de análisis
Condiciones de contexto	Características de la población potencial e ingresos	Guarda relación con variables de contexto, derivadas principalmente del comportamiento de los ingresos y necesidades de cobertura	❖ Análisis de ingresos según diferentes factores
	Características de la distribución de los servicios	Guarda relación con la naturaleza económica de los servicios y prestaciones, así como al nivel de sus estructuras y formas de distribución entre la necesidad y los actores participantes.	❖ Naturaleza económica de los servicios ❖ Estructura de distribución de las prestaciones
	Capacidad previa de los actores involucrados	Guarda relación con la capacidad previa de los eventuales actores participantes y a la capacidad del Estado en identificarla para propiciar la entrada de actores con la calidad necesaria, evitando problemas de selección adversa.	❖ Sistemas de precalificación de oferentes (acreditación)
Preparación	Organización y planificación	Guarda relación con las formas de organizar de los programas, que pueden ordenarse según diferentes alternativas de provisión y marcos temporales, según las características de las necesidades y factores territoriales.	❖ Factores determinantes de tales como ordenamiento territorial, tamaño de proyectos, distribución territorial de población objetivo, articulación con redes, etc.
	Licitación	Guarda relación al cumplimiento de estándares en los procesos de licitación de servicios tercerizados en las diferentes fases de evaluación.	❖ Cumplimiento de estándares y principios de procesos licitatorios ❖ Factores de evaluación ❖ Existencia de procesos de evaluación del proceso licitatorio
Ejecución	Financiamiento	Guarda relación al modelo de financiamiento de prestaciones tercerizadas.	❖ Fuentes de financiamiento ❖ Formas de transferencia ❖ Factores de readecuación
	Control jerárquico y social	Guarda relación con el seguimiento de la implementación y la posibilidad de hacer correcciones al rumbo. Esto se materializa en diferentes mecanismos que influyen en la tercerización. En el presente informe se profundiza sobre el control técnico de los proyectos.	❖ Supervisión técnica * ❖ Supervisión administrativa ❖ Fiscalización ❖ Supervigilancia externa

Fuente: elaboración propia

*En el presente documento se focaliza el análisis del ámbito de control en la supervisión técnica

1.2 Metodología

Para la elaboración del presente texto, se utilizó un enfoque metodológico basado en la recolección, análisis y sistematización de diversas fuentes secundarias. Estas permitieron evaluar los desafíos, avances y oportunidades del modelo de provisión vigente en los centros de cuidado alternativo residencial del SPE. En el análisis se incorporaron datos cuantitativos, principalmente catastros y registros financieros de los centros residenciales. Esto facilitó la aplicación de técnicas de diagnóstico y análisis enfocadas en aspectos como la naturaleza de los servicios y su solvencia económica.

Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con profesionales del SPE, pertenecientes a las áreas de acreditación, control de gestión, supervisión y licitaciones. Junto con ello, se realizó un panel de análisis con integrantes de la autodenominada “Mesa de Residencias”, que agrupa a colaboradores acreditados que ejecutan proyectos de cuidado alternativo residencial. Esta instancia permitió recoger experiencias directas y conocer las acciones de investigación e incidencia de los propios interventores. Todos estos procesos de recolección de información contaron con la firma de un consentimiento informado de los participantes.

Por último, se realiza un análisis general de los hallazgos obtenidos, incluyendo la propuesta de alternativas de solución de carácter normativo, administrativo, presupuestario y programático. **Cabe agregar que, al momento de esta publicación, algunas de estas propuestas podrían ya estar siendo consideradas, diseñadas o implementadas por las autoridades pertinentes.**



1.2. Modelo de provisión de servicios de SPE

La protección especializada ha tenido históricamente un modelo basado en el apoyo progresivo y auxiliar del Estado al “aporte humanitario y solidario de la sociedad civil, cuya gestión es administrada (o resuelta) en forma privativa por la judicatura”¹⁶. Esto fue institucionalizándose a través de diferentes marcos regulatorios y orgánicos desde la década del setenta del siglo XX, con el Sename como organismo administrador de recursos económicos a organismos privados, de carácter altamente centralizado y focalizado en la supervisión de tipo financiera.

Influyeron en consolidar este modelo, las ideas de la nueva economía institucional de la gestión pública que buscó incorporar la “lógica del mercado dentro del sector público”¹⁷, con foco principalmente en la cobertura, derogando en 2005, el antiguo decreto de 1980 que establecía el régimen de subvenciones, pero sin cambiar las bases de éste, a partir de la publicación de la denominada Ley N°20.032 que fija el modelo de Subvenciones (desde ahora “Ley de Subvenciones”).

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en 2018, tras realizar una visita al país en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención, relativo a un procedimiento de Comunicaciones, por la grave situación de los centros residenciales, afirmó que el “concepto de Estado subsidiario informa el sistema constitucional chileno. En virtud de él, el Estado sólo debe intervenir cuando el ciudadano, individual o colectivamente, no lo haga. Tal perspectiva trajo como consecuencia que el estado dejara mayoritariamente en manos de instituciones privadas la atención a los NNA en situación de desamparo, tradicionalmente atendidos por instituciones filantrópicas(...). Pero el comité enfatiza que es al Estado a quien corresponde el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas sociales en materia de niñez y, aunque puede apoyarse en la sociedad Civil para el cumplimiento de las metas trazadas, no puede delegar su responsabilidad.”¹⁸

Una manifestación clara de este modelo estaba en el Decreto N°2.465 que creó el Sename, donde se establecía en su artículo 4° que éste podía asumir la administración directa de los programas, solo en los casos “en que los colaboradores no se interesen

¹⁶ 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. Pág. 213

¹⁷ Cunill, N. 2009. El mercado en el Estado. Nueva Sociedad (221). Pág.40

¹⁸ Comité de los Derechos del Niño .2018. Informe de la investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Pág. 18. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf



en asumir esas líneas de acción, una vez llamados a presentar propuestas, o bien, cuando la demanda de atención supere la oferta”, lo que claramente refleja la aplicación extrema del principio de subsidiariedad antes descrito ([ver sección 1.1](#)).

Al respecto, el artículo 18 Bis la ley actual del SPE establece que los “programas serán ejecutados a través de colaboradores acreditados o directamente por el Servicio”. No obstante, el artículo 2 de la misma ley señala que el Servicio deberá proveer la oferta en todas las regiones, “por sí o a través de terceros, en conformidad a esta ley y a lo dispuesto en la ley N° 20.032, que regula el régimen de aportes financieros del Estado a los colaboradores acreditados. **A falta de éstos, el Servicio deberá, en todo caso, proveer por sí las prestaciones**”.

Con lo dispuesto por el mencionado artículo 2, aún se mantiene cierta condicionalidad frente a la disponibilidad de cobertura por parte del sector privado, aunque se refuerza el velar por la calidad de los prestadores, a través de la garantía de cobertura y por la introducción del proceso de acreditación, que introduce la dimensión de calidad como factor decisional.

Otra arista que demostraba la aplicación extrema del principio de subsidiariedad del sistema antiguo era el abordaje del rol del Estado. El modelo de financiamiento estatal era definido por el artículo 23 del reglamento de la Ley de Subvenciones, en 2005, como un “auxilio económico que se traduce en una transferencia de fondos que salen del patrimonio fiscal incorporándose al del ente receptor, sin cargo de la institución, para ser utilizados en los objetivos prefijados por la ley”.

Esto ha generado implicancias prácticas tales como una interpretación a la que el Estado chileno ha apelado, en ocasión de eximirse de indemnizar por daños cuando las vulneraciones o delitos han sucedido en proyectos de colaboradores tercerizados. Esto queda claro en el fallo del caso de Sánchez Pavanello, citado en el informe anual de la Universidad Diego Portales (2017), donde señaló que el Sename sólo tenía la labor de fiscalizar y asignar recursos, por lo que no le correspondía que asumiera civilmente los daños causados por dependientes de esta institución¹⁹.

¹⁹ 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 colaboradoras 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” Citado en Alcaíno, E., Perret, S., y 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. Pág.17



En la actualidad, la normativa modificó la conceptualización por “aporte financiero” que se entrega por parte del Estado a los colaboradores acreditados los que, según el artículo 26 Bis de la Ley de Subvenciones (reformada), reciben esto como “cooperador del Estado en la prestación del servicio de protección especializada” para los cuales deberá gestionar “los aportes financieros de todo tipo para el desarrollo de su línea de acción. Estos aportes estarán afectos al cumplimiento de los fines de protección especializada y sólo podrán destinarse a aquellos actos o contratos que tengan por objeto directo y exclusivo el cumplimiento de dichos fines”. Como se verá en el presente documento, y como consecuencia de ello, este aporte sigue siendo una parte del total del costo final.

Detrás de ello, con algunas variaciones, **continúa una conceptualización que mantiene los principales elementos de una aplicación extrema del principio de subsidiariedad: los ejecutores privados son “colaboradores del Estado”, pueden aportar recursos propios, para el cumplimiento de los servicios a través de convenios como forma de acuerdo jurídico²⁰. Históricamente, esto significó una “superposición entre una lógica de proyectos que opera con un diseño técnico, compromete resultados y considera ciertas exigencias en personal para dichos resultados, con una lógica de subvención que paga por niño o niña atendido, independiente de cualquier otra variable”²¹**, todo lo cual se contradice cada vez más con la entrada de bases de licitación más detalladas y más facultades de fiscalización.

Como se señaló anteriormente, esta conceptualización es resabio de una visión extrema del principio de subsidiariedad, en donde el Estado se abstiene de asumir una responsabilidad si hay otro que pueda realizarla²², lo que es contrario a una visión positiva que reconoce y enfatiza el aporte que puede realizar la sociedad civil, en el marco del rol del Estado, por responder debidamente a las necesidades sociales orientadas al bien común²³.

²⁰ Briceño, C. y Leiva, L. 2018. Descripción analítica del marco legal y económico de los sistemas de financiamiento más relevantes asociados a la infancia atendida por el Servicio Nacional de Menores. Pág. 10 Serie Sat de Infancia N°7 Junio 2018.

²⁰ Ibid Pág. 14

²¹ Carrasco et. Al 2008, citado en Andrade et. Al, 2014, Documento N°1. Protección especial: entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones de Sename. Serie Documentos de Trabajo. CEN. p. 40.

²² Gibson, A. 1979. Subsidiariedad y planificación. Revista de Derecho Económico de la Universidad de Chile. Pág.44-45. Pág. 48

²³ Nehme, K. 2014. El principio de subsidiariedad en la Constitución Política de la República y su aplicación en materia de derechos sociales. Pág. 17. Disponible en: http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-3500/UCC3776_01.pdf



GRUPO FOCAL MESA DE RESIDENCIAS

“Lo primero que hemos visto es que el sistema a la deriva de la Convención de los Derechos del Niño, debería dejar de ser una lógica de subvención y de beneficencia, o sea el Estado hoy día se relaciona todavía con nosotros como operadores, por una parte, y, por otro lado, con la lógica de subvención. Entonces si usted sabe que tiene que poner una parte, nosotros decimos sí, pero eso fue en 1930(...), si es que no fue en el 1903 y uno dice "mira, sí, pero a esta altura la Convención de los Derechos del Niño dice que es el Estado el que tiene que garantizar". Entonces, lo primero es que lo que escuchamos nosotros es que el Estado no ha cambiado de lógica, en términos de sentirse realmente responsable de garantizar los derechos de los niños en esta situación.”

Finalmente, este paradigma omite que en realidad la sociedad civil no es un “colaborador”, **es un garante de los derechos humanos de la niñez y adolescencia**, el cual tiene la misión de también respetar sus derechos, así como de observar la situación de derechos humanos e interpelar al Estado, y a constantemente prevenir alternativas de solución. Para analizar el modelo en el que hoy se basa el SPE, es necesario identificar primero las diferencias en las características del modelo de provisión del Servicio Nacional de Menores (Sename) con las disposiciones actuales de este servicio, para lo cual, la Tabla 3 muestra las diferencias entre ambos modelos según diferentes ámbitos:

Tabla 3. Comparación de elementos según modelo Sename y SPE

Ámbito	Modelo Sename	Actualidad (SPE)
Acreditación previa	Existencia de sistema de certificación de carácter meramente formal y administrativo.	Formalización de sistema de acreditación con Consejo de Expertos. Incluye la evaluación de estándares técnicos.
Planificación y organización de prestaciones	<p>Planificación de tamaño de proyectos según el logro de un piso económico base obtenido a partir de su relación con el valor por niño/a atendido.²⁴</p> <p>Proceso licitatorio basado en bases de licitación que miden proyecto desde el oferente y no desde estándares.</p> <p>La administración directa severamente restringida a justificar falta de participación privada.</p>	<p>Planificación de tamaño de proyectos según cálculo económico de balance de éstos y no según pertinencia directiva o territorial.</p> <p>Existe proceso licitatorio, pero cuenta con dificultades operacionales en fase de evaluación.</p> <p>Posibilidad de administración directa menos restringida, aunque igualmente implica justificar falta de disponibilidad privada.</p>
Desempeño	<p>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.</p> <p>Sistema de supervisión basado en evaluaciones de desempeño anuales con foco principalmente financiero y administrativo.</p>	<p>Modelo de financiamiento como aporte financiero mixto, basado en un costo por niño atendido.</p> <p>Reglamento determina forma de pago, (excepto en residencias que es 50 fijo/50 variable). Los montos se pueden actualizar mediante ley de presupuestos.</p> <p>Fortalecimiento estándares de supervisión técnica, financiera y transparencia.</p>

Fuente: evaluación propia

²⁴ Observatorio para la Confianza. 2018. Programas y servicios ambulatorios. Informe Técnico N°2. Feb. 2018.

1.3 Modelo de intervención del sistema de protección y cuidado residencial

1.3.1 La entrada en marcha del Sistema de Garantías

La publicación, en marzo de 2022, de la Ley N°21.430 “Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia”, vino a configurar un nuevo escenario institucional para la provisión de programas de intervención en protección especializada de la niñez y la adolescencia. Este sistema releva la importancia que tienen los entornos de los dispositivos que implementan las intervenciones. De esta forma, se tiene a la vista que el logro de los objetivos no depende únicamente de cada parte del sistema, sino que es su conjunto el que genera las condiciones para ello.

La real aplicación del enfoque sistémico significa un cambio que busca superar una lógica en que cada proyecto del SPE debe resolver aisladamente -y por sí mismo- los elementos satisfactorios de la intervención social que se requiere, así como la situación proteccional de cada niño, niña y adolescente. Esto implica que el Servicio debe asumir un rol mucho más activo, dentro de una cadena de valor más amplia y compleja, concentrándose en los procesos de reparación y protección especializada, propiamente tales.

En este sentido, tal y como se detalla en la Tabla 4, luego de la publicación de la Ley de Garantías, la provisión de los programas del SPE implica asumir diversos cambios, en comparación con el modelo del Servicio Nacional de Menores (Sename), en la cadena de creación de valor público y en sus diferentes componentes, tales como la gestión del entorno, programática y de casos.²⁵

Tabla 4. Roles del Servicio de Protección en el marco del Sistema de Garantías

Roles	Definición	Situación anterior	Situación actual y/o proyectada
Mandato y propuesta de valor público	Es el propósito de un servicio provisto por el Estado y el cual genera un efecto positivo para los ciudadanos/as. Se expresa en mandatos y planificaciones estratégicas.	Al Sename le correspondía ser un servicio público centralizado y dependiente, a cargo tanto de la protección de derechos como de la ejecución de sanciones y medidas del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.	El Servicio de Protección, como servicio descentralizado y especializado en la ejecución de líneas de intervención de protección especializada.

²⁵ Moore, M. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.

Gestión del entorno	Es la gestión de los actores involucrados en la política pública para implementar la propuesta de valor público, lo que incluye también instancias de articulación, gestión de redes, participación y rendición de cuentas.	El Sename realizaba las gestiones de coordinación intersectorial a nivel nacional, regional y en los propios proyectos a cargo de la intervención. El propio servicio empezó a administrar servicios y prestaciones de índole intersectorial bajo su propia canasta de programas.	La Subsecretaría de la Niñez se constituye como órgano rector y coordinador de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y se disponen diferentes espacios de articulación, tal como: La Comisión Coordinadora de Protección Nacional y Regionales. Las Oficinas Locales de la Niñez tienen un rol clave en la gestión de redes local en las que los diferentes actores que participan en la intervención se sustentan.
Gestión programática	Es la gestión que organiza las acciones para que éstas logren valor público con las y los ciudadanos/as.	La gestión programática del Sename se sustentaba en una orgánica altamente centralizada, basada en orientaciones Técnicas del Sename hacia las Ocas, apoyado en modelos de intervención con alta ponderación a la evaluación de las propuestas de los oferentes. Su modelo de provisión se basa en la subsidiariedad extrema y generaba diversos problemas en las condiciones laborales y capacidades a nivel de personas y equipos que trabajan a nivel de la intervención, tanto en las algunas Ocas y como en la administración directa.	El Servicio de Protección fortalece en su regulación los procesos relativos a formulación de estándares de intervención, monitoreo y evaluación de los programas sociales que administra. Asimismo, se refuerzan las Direcciones Regionales y los procesos de transferencia técnica. Se realizan algunas modernizaciones al modelo de provisión, manteniéndose aportes insuficientes y marcos decisionales de provisión basados en la subsidiariedad extrema.
Gestión de casos	Es una forma de la gestión programática propia de las intervenciones sociales, las cuales tienen un método de intervención que realizan procesos de diagnóstico, planificación y ejecución.	Sistema de determinación de medidas de protección altamente judicializado, sin procesos de seguimiento integral de cada niño, niña y adolescente. Los proyectos de intervención del Sename asumen una coordinación total del proceso de intervención de los niños, niñas y adolescentes. Se carece de procesos de seguimiento a su ejecución.	Las Oficinas Locales de la Niñez asumen un rol protagónico en la gestión de casos, disponiendo en el procedimiento de protección administrativa de derechos, la elaboración de un Plan de Intervención que encuadra la determinación de medidas de protección tanto administrativas como judiciales, y se fortalece su proceso de seguimiento.

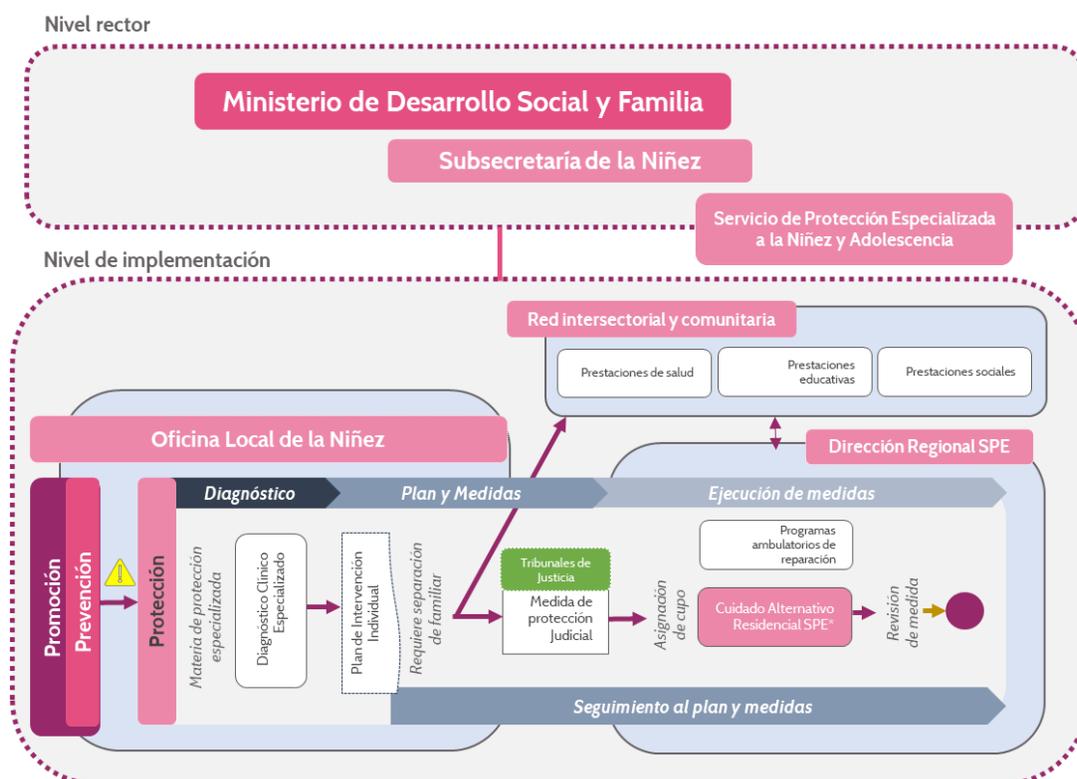
Fuente: realizado en base a Ley N°21.430 de Garantías y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y Ley N°21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

En términos amplios, la publicación en marzo de 2022 de la Ley N°21.430 “Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia” vino a configurar un nuevo escenario institucional para la provisión de programas de intervención en protección especializada de la niñez y la adolescencia. Como muestra la ilustración 2, el ingreso a los centros residenciales del Servicio de



Protección tiene importantes elementos de contextos decisionales (plan de intervención, medida de protección, plan de intervención del programa, seguimiento) y de provisión de servicios y prestaciones en la red, así como diversos elementos de gobernanza institucional a nivel nacional, regional y local. En este contexto, existe una interdependencia del dispositivo de intervención social con su entorno, que responde a “ciclos dinámicos e ininterrumpidos de inputs y outputs.”²⁶

Ilustración 2. Cadena de valor público del proceso de intervención de los centros de cuidado alternativo residencial de SPE



Fuente: elaboración propia

En este marco, el entorno asume un rol relevante para el éxito de los procesos de cuidado alternativo residencial, que no se agota en cada centro. Esto significa que la provisión de éstos conlleva una serie de riesgos, que pueden implicar diferentes perjuicios en los resultados, así como costos adicionales y de transacción²⁷ en la ejecución de los proyectos que son tercerizados. Frente a ello, el Estado, tiene

²⁶ Arnold, M. 2014. Imágenes de la complejidad: la organización de las organizaciones. En M. Arnold, H. Cadenas, & A. Urquiza, *La organización de las organizaciones sociales* (págs. 21-55). Pág. 27 Santiago de Chile: Ril Editores

²⁷ Los costos de transacción son derivados de costos adicionales derivados de una transacción o intercambio económico. En el contexto de procesos de licitación, estos implican los costos para conseguir información, los de negociación o los de supervisión. North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press

información menos precisa y puede encontrarse en un escenario de negociación adversa o de dependencia²⁸. **Por tales motivos, se hace relevante identificar cuáles son riesgos externos, intermedios o propiamente constituyen una responsabilidad de cada dispositivo.** Asimismo, implica considerar cuáles son los objetivos exigibles a cada una de las partes del sistema, como a este en su conjunto.

Frente al primer aspecto, la literatura científica coincide en identificar como clásicos riesgos del entorno la incertidumbre por la demanda²⁹, asimetrías de diseños poco específicos³⁰, impactos no controlables como situaciones de crisis³¹ o situación económica³², fallas de administración o financiación externa³³ y fallas de articulación con el resto de actores involucrados, las que pueden reflejarse en aspectos como una inadecuada derivación de casos, respuestas programáticas o dificultades en el traspaso de información.³⁴

Al otro extremo, los riesgos internos de los propios dispositivos más recurrentemente nombrados son los problemas de corrupción³⁵ por parte de ellos³⁶, la reducción de costos o incumplimiento del desempeño convenido – aun con los recursos suficientes–, la cooptación de casos y la vulnerabilidad económica y organizacional de los agentes ejecutores.³⁷

En el intermedio, se ubican riesgos que según la cadena de valor y responsabilidades entre el Estado y los ejecutores privados pueden variar o son interdependientes. Ellos, principalmente, se relacionan con el suministro de insumos de la provisión, los que pueden verse afectados por normativas y regulaciones de personas³⁸, la

²⁸ Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. 2014. Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica. Santiago de Chile: FCE. Pág. 181.

²⁹ Hart, O. 2003. Incomplete contracts and public ownership: remarks and application to public private partnership. *Economic Journal*(119), 69-76.

³⁰ Correa, I. 2002. Manual de licitaciones públicas. Serie Manuales CEPAL(21). Pág. 58 Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf

³¹ Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. 2014. Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica. Santiago de Chile: FCE

³² Correa, I. 2002. Manual de licitaciones públicas. Serie Manuales CEPAL(21). Pág. 59 Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf

³³ Correa, I. 2002. Manual de licitaciones públicas. Serie Manuales CEPAL(21). Pág. 57 Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Santiago de Chile: FCE.

³⁵ Gómez, H. 1993. La corrupción en Colombia una perspectiva política y gerencial. *Estado moderno*, 1(4). Pág.32

³⁶ Klitgard, R. 1994. Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo. Buenos Aires: Editorial Sudamérica.

³⁷ Salamon, L. 1995. Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

³⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Santiago de Chile: FCE.



responsabilidad sobre la actualización de insumos con valor residual³⁹ y el aseguramiento de costos adicionales de insumos complementarios⁴⁰.

1.3.2 Los nuevos estándares y objetivos de residencias

Las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños de Naciones Unidas, aprobadas en 2010 por la Asamblea General, vinieron a recalcar en la necesidad de avanzar en centros de tipo familiar, pequeños, organizados en torno a derechos y necesidades, y en entornos que sean lo más semejantes posibles a condiciones de vida familiar.⁴¹

Estas directrices fueron siendo consideradas en diversos estudios e investigaciones impulsadas por la sociedad civil y el Estado de Chile durante los años 2014 y 2020, en pleno proceso de discusión de las reformas institucionales⁴², que terminaron en la promulgación de Ley N°21.302 que creó el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia que, progresivamente, ha ido operacionalizando la actualización de estándares y modelos de atención de su oferta programática en las líneas de acción fijadas por la ley.

El Servicio ha ido tomando decisiones sobre su reconfiguración. En materia de cuidado alternativo residencial se planea, en líneas generales, la creación de dos grandes tipos de residencias: “Residencias Familiares” y las “Residencias de Vida Independiente”, complementarias a programas de apoyo de la línea de “Fortalecimiento y vinculación” tales como “Fortalecimiento y revinculación” así como uno de “Vida independiente”.

En función de ello, la oferta residencial vigente desde Sename tendría importantes cambios. Tal y como se muestra en la ilustración 3, diversos tipos de centros residenciales, diferenciados según grupos específicos, se derivarían a centros familiares definidos por el ciclo vital (edad), manteniendo dos tipos de centros especializados: de Discapacidad Severa y de Madres Adolescentes.

³⁹ Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. 2014. Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica. Santiago de Chile: FCE.

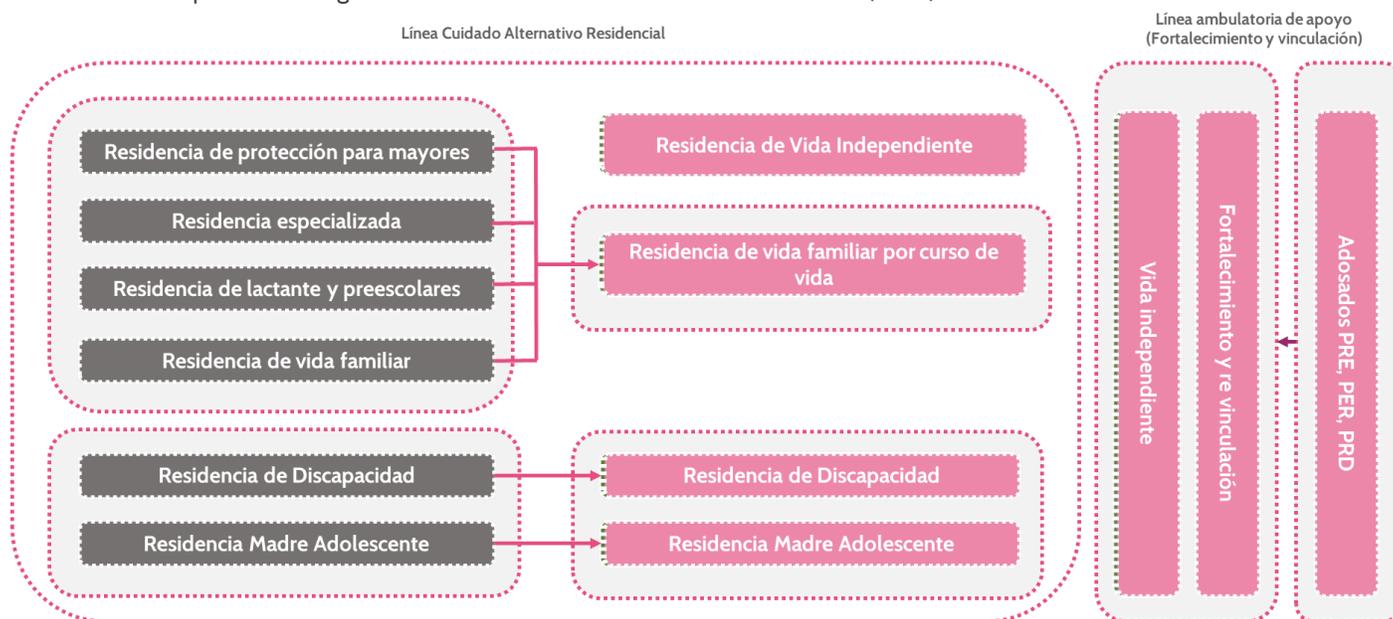
⁴⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Santiago de Chile: FCE. Pág.47

⁴¹ Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Pág. 20

⁴² Consejo Nacional de la Infancia. 2017. Estudio: levantamiento de experiencias internacionales de reconversión residencial de protección especializada. Pág.103 y Hogar de Cristo. 2017. Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes. Santiago de Chile: Dirección Social Nacional



Ilustración 3. Propuesta de reorganización de cuidado alternativo residencial de SPE (2023)



Fuente: elaboración propia

En este marco, se contempla la reconversión de los actuales programas ambulatorios que sirven de intervenciones complementarias para niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo residencial. A partir de éstos, se consideran dos prestaciones ambulatorias de la línea “Fortalecimiento y vinculación”: “Fortalecimiento y re vinculación” para apoyar los procesos de reunificación familiar y el de “Vida independiente” para apoyar los procesos de preparación para la vida independiente, cuando se visualice que esta será la mejor alternativa de desenlace.

En virtud del análisis de las orientaciones y formulaciones ex ante de cada línea programática, es posible identificar que la cadena de valor proyectada para los centros residenciales es la siguiente (Tabla 5):



Tabla 5. Cadena de valor público de servicios de cuidado alternativo residencial (elaboración a partir de orientaciones)

Tipo	Servicio	Insumos	Procesos	Productos	Resultados	Efectos
Residencias de vida familiar por curso de vida	Acogimiento y cuidado ⁴³	Personal Infraestructura Servicios básicos	Acogimiento, Cuidado Plan de intervención Gestión de red	Intervenciones familia Intervenciones individuales	Interrupción vivencias de vulneración (medido en no reingreso y cumplimiento plan)	Desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que estuvieron en cuidado alternativo y ejercicio pleno de sus derechos
	Fortalecimiento y re vinculación ⁴⁴	Personal Infraestructura	Plan de Intervención	Sesiones clínicas familiares Talleres grupales, Acceso oferta	Vinculación con familia de origen (medido en tipo de egreso y vinculación a 2 años)	
	Preparación para la vida independiente ⁴⁵	Personal Infraestructura	Procesos de inserción y sesiones de plan individual Gestión territorial	Sesiones plan Acceso educación	Inserción vida independiente (medido en: Inserción social y laboral, así como vivienda asegurada estable en tiempo)	
Residencias de vida independiente ⁴⁶	Acogimiento y cuidado con intervención en vida independiente	Personal Infraestructura Servicios básicos	Acogimiento Plan de habilitación vida independiente	Entrega y acceso de soportes para la vida independiente		
Residencias especializadas	Niñas, niños y adolescentes con discapacidad ⁴⁷	Personal Infraestructura Servicios básicos	Acogimiento, Cuidado Plan de Intervención Gestión de redes	Intervenciones grupales Intervenciones individuales	Interrupción de vivencias de vulneración (medido en cumplimiento del plan y no reingreso)	
	Madres adolescentes ⁴⁸	Personal Infraestructura Servicios básicos	Acogimiento, Cuidado Intervención terapéutica Gestión de redes	Intervenciones grupales Intervenciones individuales	Restitución derechos vulnerados: (medido en cumplimiento del plan y no reingreso)	
	Fortalecimiento y re vinculación ³²	Personal Infraestructura	Plan de Intervención	Sesiones clínicas familiares Talleres grupales Acceso oferta	Vinculación con familia de origen (medido en tipo de egreso y vinculación posterior a dos años)	
	Preparación para la vida independiente ³³	Personal Infraestructura proyecto	Procesos de inserción y sesiones de plan PTI Gestión territorial	Sesiones PTI Acceso educación	Inserción vida independiente (medido en: Inserción social y laboral, así como vivienda asegurada estable en tiempo)	

⁴³ Elaboración a partir de objetivos e indicadores definidos en el ex dure del programa, disponible en: https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2023/PRG2023_146492.pdf

⁴⁴ Elaboración a partir de objetivos e indicadores definidos en el ex ante del programa, disponible en: https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2022/PRG2022_115540.pdf

⁴⁵ Elaboración a partir de objetivos e indicadores definidos en el ex ante del programa, disponible en: https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2022/PRG2022_115360.pdf

⁴⁶ Elaboración a partir de objetivos e indicadores definidos en el ex ante del programa, disponible en: https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2023/PRG2023_124626.pdf

⁴⁷ Elaboración a partir de objetivos e indicadores definidos en el ex dure del programa, disponible en: https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2023/PRG2023_146519.pdf

⁴⁸ Elaboración a partir de objetivos e indicadores definidos en el ex dure del programa, disponible en: https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2023/PRG2023_124666.pdf

La **cadena de valor público**, de los servicios de cuidado alternativo residencial, da cuenta de la forma como se han ido configurando en el tiempo. Es posible constatar que, a nivel de resultados, en los diferentes centros (con excepción de la modalidad de Vida Independiente), se agregan objetivos relacionados a la interrupción de las situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes, medidas en indicadores tales como el reingreso posterior de éstos al sistema de protección.

Asimismo, es importante destacar que, en el caso de las residencias ejecutadas por organismos colaboradores, se incluye un trabajo de intervención más intensivo con las familias. No obstante, cabe advertir que se contemplan sus prestaciones con programas complementarios, que tienen el objetivo de la reunificación familiar, lo que se distingue de las residencias familiares de administración directa, debido a que esto sería tarea del equipo del centro⁴⁹. En el caso de este tipo de prestaciones, es posible distinguir que los objetivos a nivel de resultados están claramente definidos en sus objetivos de propósito.

La cadena de valor muestra una alta cantidad de atributos que aumenta la interdependencia con el entorno, lo cual empieza a ser muy claro desde los productos. Por ejemplo, la concreción de las sesiones y actividades de intervención tiene un alto nivel de dependencia de elementos tales como el nivel de adherencia de las familias o de las redes, las cuales pueden propiciarse a partir del trabajo de los equipos de cada centro, pero que sí o sí responde a múltiples factores sistémicos. De la misma forma, o por consecuencia, el logro de los resultados fijados también depende altamente del logro de diversos factores sociales y supuestos externos (como por ejemplo la situación de cada familia) los cuales tienen diversos niveles de probabilidad de logro. Tener en consideración esta cadena de valor es clave para la definición correcta de las formas de organización, indicadores, mecanismos para la asignación de recursos e incentivos que se analizan más adelante en este documento, con la finalidad de evitar exigir responsabilidades a elementos del sistema a los que no les correspondan asumirlas.

⁴⁹ En función de lo definido por el ex ante del programa “Residencias Familiares de Adolescencia Temprana de Administración Directa Disponible en:
https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2020/PRG2020_78103.pdf





DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

Segunda parte

RESULTADOS

2.1. Condiciones de contexto

Esta sección realiza una revisión de una serie de factores de contexto. Primero, muestra la evolución de los ingresos de niños, niñas y adolescentes a la protección especializada y cuidado residencial. Junto a ello, realiza un análisis de la estructura de distribución de las prestaciones entre los prestadores. Finalmente realiza un análisis de la situación de la sociedad civil, así como del proceso de acreditación de prestadores y prestaciones.

2.1.1 Evolución de los ingresos y demanda

Durante los últimos años se han producido cambios en los ingresos hacia el sistema de protección especializada en general, lo que incluye el cuidado alternativo residencial. Inicialmente cabe advertir que, luego de terminada la pandemia por Covid-19, aumentaron diversos indicadores sobre violencia a niños, niñas y adolescentes en diversas aristas, que antecedieron los cambios en los ingresos⁵⁰.

Este aumento también se ha empezado a ver, paulatinamente, en los ingresos efectivos del SPE. Como muestra el Gráfico 1, entre octubre de 2021 y agosto de 2024 ha aumentado en un 38% la cantidad de ingresos mensuales, destacando en ello – también – un aumento en el porcentaje de niños y niñas de 0 a 3 años. Ello va en línea con lo señalado por el Poder Judicial, que identifica que entre 2020 y 2024 aumentó en un 26% la cantidad de medidas de protección dictaminadas durante el período, lo cual sucedió en la mayoría de las regiones del país.

El aumento en la cantidad de ingresos, en general, no significó que paralelamente haya aumentado de la misma forma en todas las líneas de atención del servicio. Como muestra el Gráfico 1, la cantidad de ingresos a cuidado alternativo residencial se ha mantenido relativamente estable desde 2021, aunque con un leve aumento desde septiembre de 2023. Inclusive, el Poder Judicial registra una disminución de un -23% en la cantidad de medidas de protección a cuidado alternativo residencial (el cual incluye centros coadyuvantes no dependientes de SPE) al considerar el 2020 con el 2023.

No obstante, **cabe destacar que en varias regiones las medidas de protección para cuidado alternativo residencial sí aumentaron de forma relevante al comparar 2020 con 2024. Tal es el caso de las regiones de Arica y Parinacota (28%),**

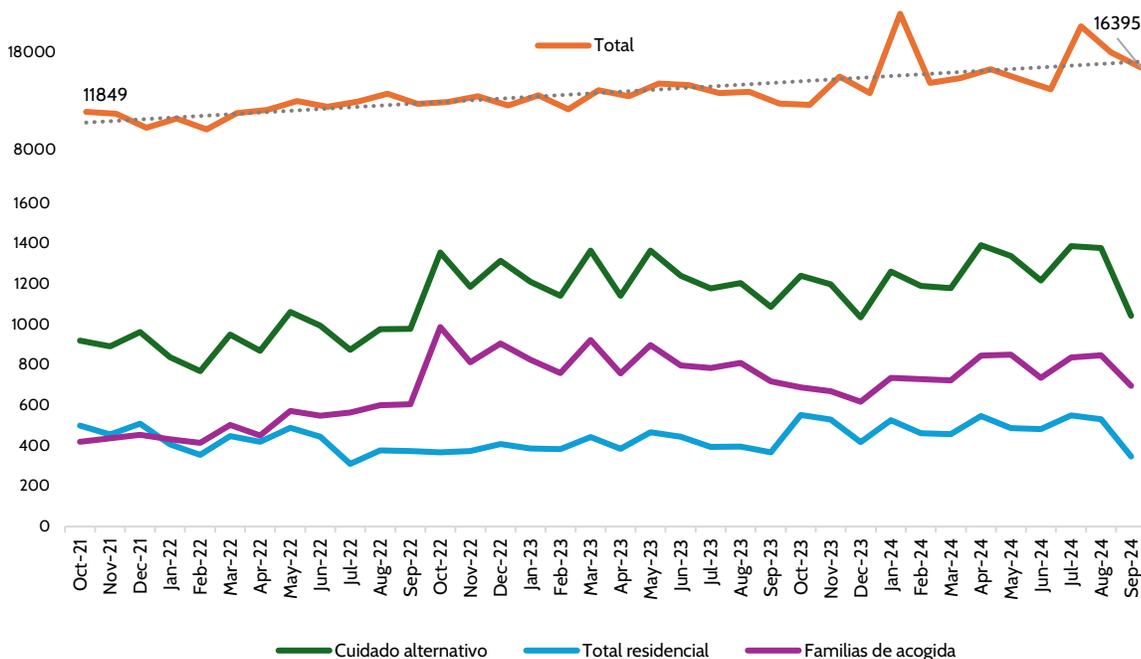
⁵⁰ Para profundizar en tales antecedentes se sugiere revisar el balance al Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/balance-al-plan-de-accion-de-ninez-y-adolescencia-2018-2025/> (pág.58)



Tarapacá (110%), y Magallanes (38%). Particularmente, es interesante lo acontecido en Tarapacá, región que también registra el mayor aumento en la cantidad de medidas de protección en general. Esto releva la importancia de realizar un análisis con pertinencia regional, que considere los factores que influyen en los diferentes territorios, tales como la movilidad humana, entre otros. [\(Anexo 1\)](#)

Gráfico 1. Evolución de ingresos a SPE según línea de atención de octubre 2021-septiembre 2024

a. Total de ingresos a cuidado alternativo según modalidad por mes



b. Variación de crecimiento porcentual de ingresos a familias de acogida



Fuente: Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2024. Presentación ante Comisión de Familia Cámara de Diputadas y Diputados

En lo que respecta al aumento porcentual de medidas de cuidado familiar, si bien tuvo un aumento de 2020 a 2023 de un 23% según datos del Poder Judicial, los

datos de SPE muestran que el crecimiento porcentual desde 2023 a 2024 mantiene una tendencia similar, demostrando una arista de estabilización en la cobertura de esta línea programática importante de considerar, dado el impacto en las plazas disponibles de cuidado alternativo.

Cabe constatar que en el mismo periodo también hay un aumento en el porcentaje de centros de administración directa de 9% en 2020 a un 15% en 2024, así como de una disminución de un 24% en el tamaño de las plazas por cada centro y el aumento de un 81% de los centros que presentan sobreocupación. (Tabla 6)

El aumento de la sobreocupación acontece en un contexto en donde, manteniéndose la cantidad similar de plazas disponibles no hubo una disminución en la cantidad de medidas ingresadas, incluso, algunas regiones consideran significativos aumentos, lo que se da principalmente en zonas del norte y centro del país. [\(Anexo 1\)](#)

Tabla 6. Evolución de diferentes factores de análisis sobre centros de cuidado alternativo residencial (2020-2024)

Variable	2020	2021	2022	2023	2024	Variación porcentual 2020-2024
Cantidad de centros	224	246	237	245	248	11%
Cantidad de medidas de protección	5635	4436	4326	4357	4349	-23%
Porcentaje de centros de administración directa	9%	11%	13%	13%	15%	59%
Tamaño promedio de centros	25.4	22.3	20.8	20.1	19.3	-24%
Porcentaje de sobreocupación	21%	11%	27%	37%	38%	81%

Fuente: elaboración a partir de informes semestrales del Poder Judicial y catastros de oferta programática de Sename y SPE

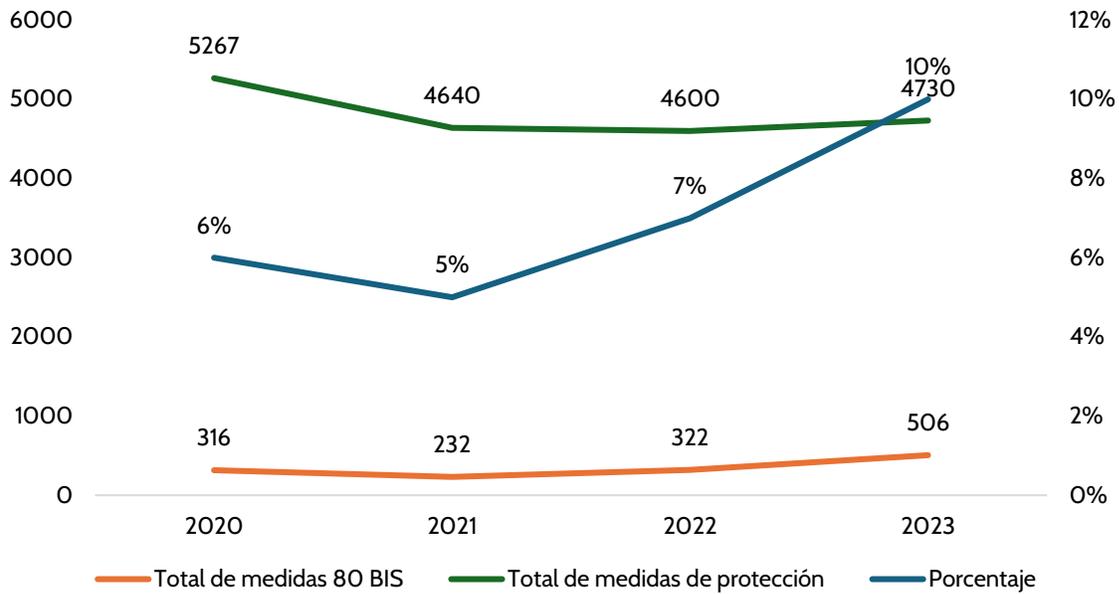
Por su parte, cabe destacar que en los últimos años ha existido un aumento en la proporción de medidas de cuidado alternativo residencial que son dictaminadas en función del artículo 80 Bis de la Ley que crea los Tribunales de Familia, la cual permite ordenar el ingreso de niños, niñas y adolescentes a centros residenciales, aun cuando no exista cupo al respecto. Como muestra el Gráfico 2 de 2020 a 2023 aumentó en un 4% el porcentaje de medidas de protección dictaminadas bajo esta modalidad, lo que va también en línea con un aumento de la cantidad de ingresos, así como de los problemas de sobreocupación existentes en algunas regiones del país.

A esto se suma la **tensión por las medidas de protección que mandatan el ingreso de niños, niñas y adolescentes a centros residenciales que no cuentan con las calificaciones necesarias para atenderlos, debido a los problemas de cupos y**



sobreocupación, siendo este un riesgo externo para estos, lo anterior en virtud del "perfil de atención", con repercusiones en la calidad de la atención.

Gráfico 2. Evolución del uso del 80 Bis y las medidas de protección (2020-2023)



Fuente: informes semestrales del Poder Judicial

Esta variación en la cantidad de medidas de protección también coincide con una disminución de un -59% en la cantidad de centros que son de administración directa, una disminución de un -24% en el tamaño de las plazas por cada centro y el aumento de un 81% de los centros que presentan sobreocupación.

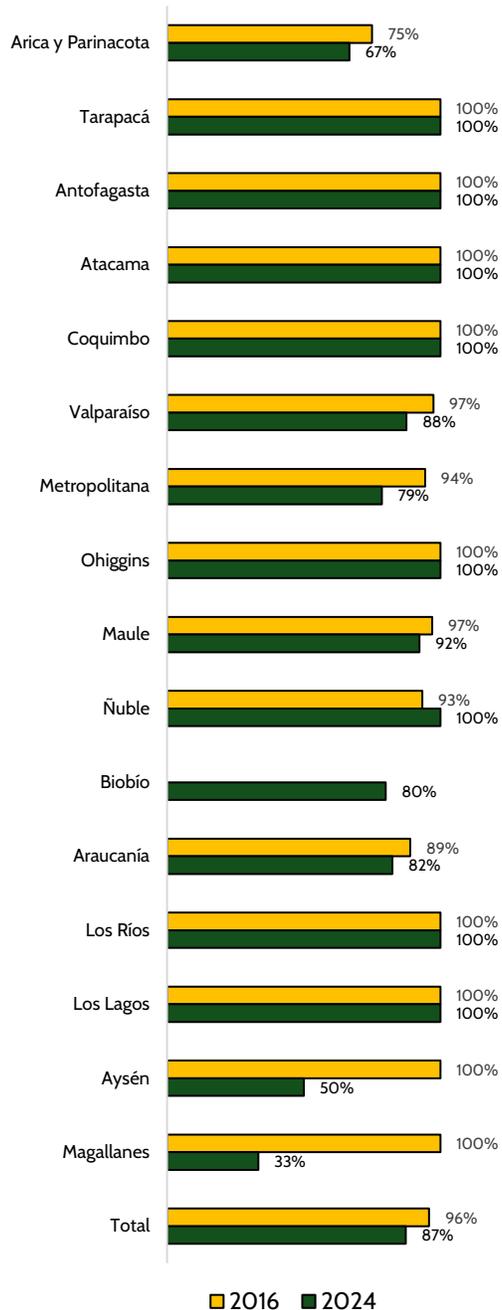
2.1.2 Características de distribución de actores y prestaciones

Durante 2016 a 2024, la proporción de centros residenciales de administración directa ha aumentado levemente en términos de cantidad de proyectos como de plazas. Como se muestra en el Gráfico 3, en 2024 el 87% de los centros es de administración tercerizada, lo que es un 9% menos al comparar con el año 2016. Parecida disminución se registra al analizar la cantidad de plazas (de 93% en 2016 a 88% en 2024).

Esta disminución no se da en todas las regiones, sino que en las regiones extremas (Magallanes, Aysén y Arica y Parinacota), así como en la Metropolitana.

Al analizar, por su parte, cómo es la composición de las prestaciones ya tercerizadas, es posible identificar que, a diferencia de décadas pasadas, hoy las organizaciones de tipo religiosas solo representan el 5% de los colaboradores acreditados, mientras que las organizaciones sin fines de lucro tales como corporaciones, fundaciones u organizaciones comunitarias representan el 83%.

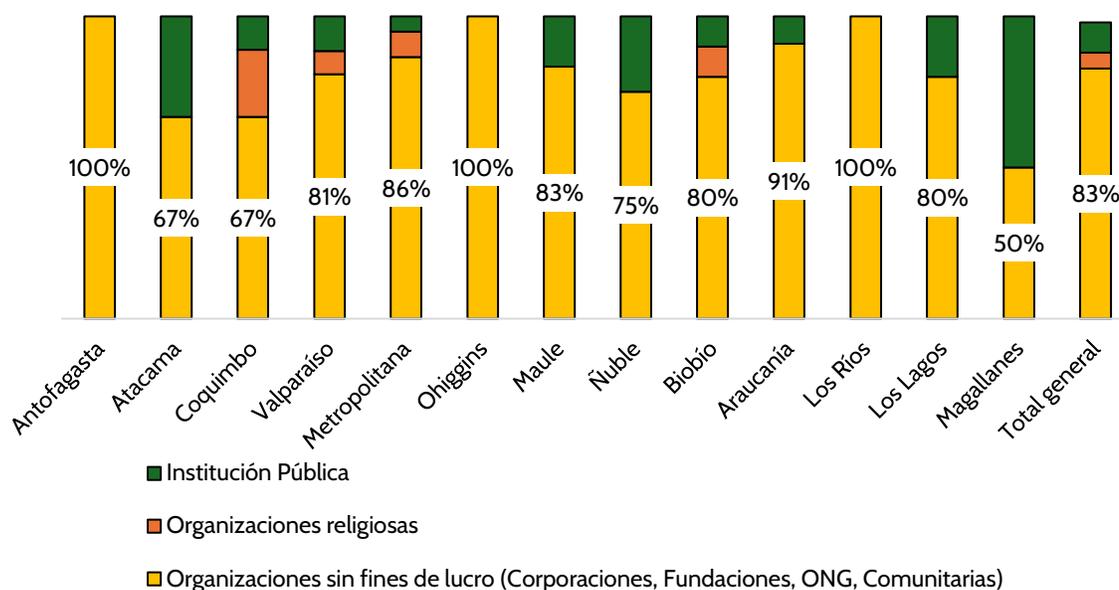
Gráfico 3. Porcentaje de centros residenciales bajo administración de colaboradores acreditados, por región (2016-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de catastros institucionales de Sename y SPE

Asimismo, es posible ver la representación que han ido adquiriendo las entidades públicas en la provisión de los servicios, en tanto colaboradores acreditados (tales como Municipalidades), con una 10% del total y, llegando al 50%, como en el caso Magallanes.⁵¹

Gráfico 4. Distribución porcentual de tipos de colaboradores acreditados a cargo de proyectos de cuidado alternativo residencial, por región (2024)



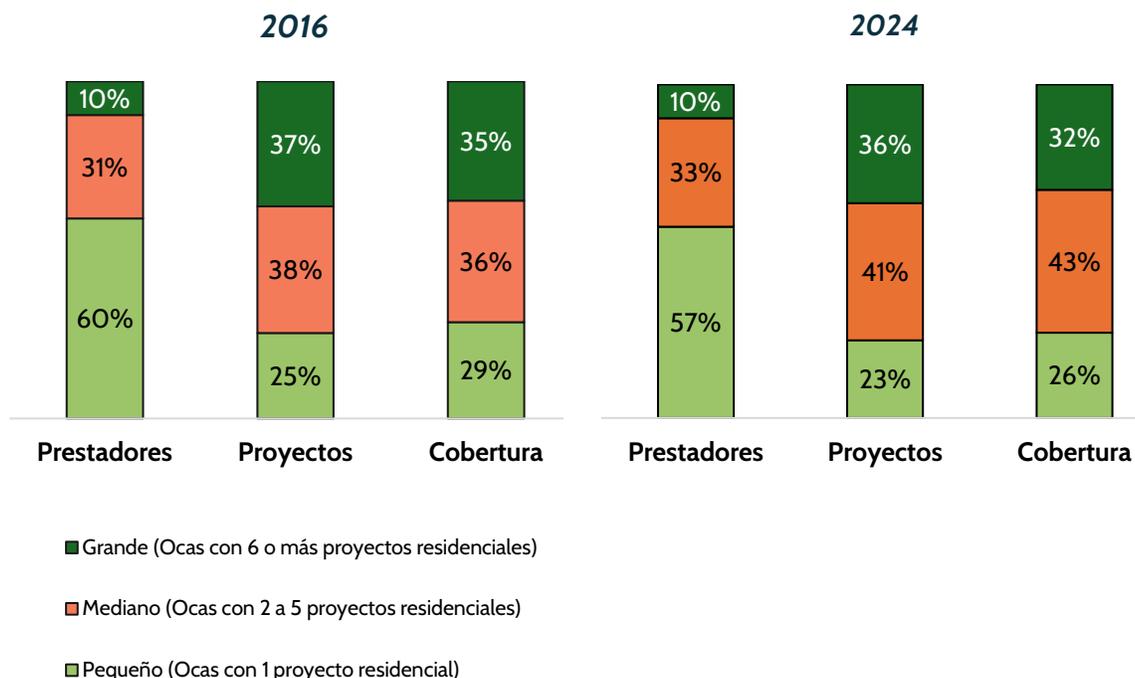
Fuente: elaboración propia a partir información de SPE web. Al momento de consulta, no se registra información de acreditaciones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Aysén.

Ahora bien, al analizar la distribución de las prestaciones dentro de los colaboradores acreditados, es posible constatar que no han existido mayores variaciones con respecto a ediciones anteriores, manteniéndose una relativa concentración en pocos actores a nivel nacional y regional. **Como muestra el Gráfico 5, hoy el 10% colaboradores acreditados concentra el 36% de proyectos residenciales y el 32% de la cobertura. Esto es similar a los resultados de 2016, en donde se constató que el 10% de colaboradores concentraba el 37% de proyectos y el 35% de cobertura⁵².**

⁵¹ También cabe destacar algunas colaboradoras como Fundación Niño y Patria, ligada a Carabineros de Chile y que recibía anteriormente aportes de esta institución, los cuales por dictamen de Contraloría ya no son posibles. Justamente esta fundación tuvo durante mucho tiempo centros residenciales especialmente en zonas aisladas.

⁵² Guzman, G. 2018. Modelo de provisión de servicios de protección especializada de la niñez: hacia la generación de valor público con la participación de la sociedad civil. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/150513>

Gráfico 5. Distribución de cobertura y proyectos según tamaño de los prestadores de cuidado alternativo residencial (2016-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de catastros institucionales de Sename y SPE

Al profundizar este análisis a nivel regional, es posible ver composiciones similares entre los dos periodos, pero en regiones diferentes. Como muestra la Tabla 7, el índice de distribución de proyectos muestra resultados más bajos en las regiones del centro del país, aumentando la distribución en el caso de las regiones extremas. Aun así, cabe destacar que al comparar entre 2016 y 2024 se identifican cambios en las regiones que tienen mayor concentración. Mientras que, en 2016, son las regiones del centro del país las que muestran mayores niveles de concentración, en 2024 estos se distribuyen en diferentes zonas del país.

Tabla 7. Índice de distribución de proyectos de centro de cuidado alternativo residencial, por región (2016-2024)

(0) Concentración total		Distribución total	
Región	2016	2024	
Arica y Parinacota	1	0.75	
Tarapacá	1	0.6	
Antofagasta	0.75	0.857	
Atacama	0.286	0.833	
Coquimbo	0.778	0.667	
Valparaíso	0.613	0.543	
Metropolitana	0.596	0.75	
O'Higgins	0.625	1	
Maule	0.533	0.500	
Ñuble	0.8	0.444	
Biobío		0.6	
Araucanía	0.250	0.714	
Los Ríos	0.889	0.636	
Los Lagos	0.789	0.389	
Aysén	1	1	
Magallanes	1	1	

Los resultados más cercanos a 1 muestran una distribución perfecta entre el total de proyectos versus el de colaboradores acreditados. En contraste, si más cerca de 0, mayor nivel de concentración de proyectos por colaborador, siendo 0 que el total de proyectos es ejecutado por un solo organismo.

Fuente: elaboración propia a partir de catastros institucionales de Sename y SPE

Los factores de concentración también se identifican al evaluar cómo se han desarrollado los procesos licitatorios. Como muestra la Tabla 8, los resultados de licitaciones a proyectos de cuidado residencial realizados en el segundo semestre de 2022 muestran que la totalidad tuvo concursos con un solo participante, y en el que resultaron un total de 20% desiertos. Cabe destacar que, en 2012, el porcentaje de concursos con un participante era de 54%, lo que aumentaba a 78,6% en el caso de modalidades más complejas⁵³. Las dificultades relativas a los procesos licitatorios han persistido en procesos posteriores. Por ejemplo, en el realizado en julio de 2023, se destaca una alta cantidad de concursos que han sido declarados total o parcialmente desiertos en diversas regiones,⁵⁴ así como en el noveno concurso público realizado en 2024 para Valparaíso, Metropolitana y Biobío, el cual fue declarado parcialmente desierto, dado que en cinco zonas licitadas no se presentaron interesados.⁵⁵

⁵³ FOCUS. 2012. Evaluación del gasto institucional del Servicio Nacional de Menores. Informe Final.

⁵⁴ Resultados del tercer concurso público de proyectos de julio de 2023 Disponible en el [presente enlace](#)

⁵⁵ Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. 2025. Resolución exenta N°00215/2025. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2684_archivo_10.pdf

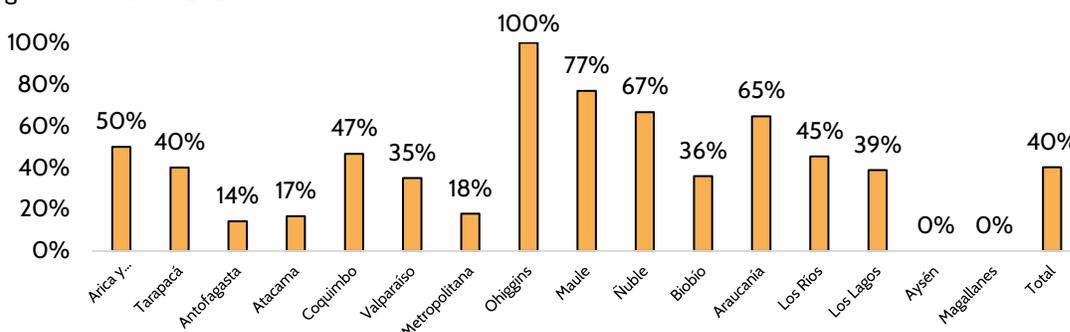
Tabla 8. Porcentaje de concursos licitatorios realizados en el segundo semestre de proyectos residenciales según su resultado, por regiones con procesos (2022)

Región	Total de concursos	Porcentaje de concursos con 1 participante	Porcentaje de concursos adjudicados	Porcentaje de concursos desiertos
Antofagasta	2	100%	100%	0%
Coquimbo	1	100%	0%	100%
Valparaíso	10	100%	90%	10%
Metropolitana	7	100%	85%	15%
Maule	5	100%	20%	80%
Biobío	4	100%	100%	0%
Araucanía	3	100%	100%	0%
Los Ríos	1	100%	100%	0%
Los Lagos	2	100%	100%	0%
País	35	100%	80%	20%

Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en página web del Servicio de Protección

La situación descrita ha redundado en que una **importante cantidad de proyectos esté a la actualidad bajo la modalidad de resolución de urgencia, la cual permite extender la vigencia a aquellos proyectos que ya se encontraban ejecutándose como forma de asegurar la provisión y continuidad del servicio.** Las brechas de participación y estructuras de participación muy restringidas, más en los contextos de provisión actuales en donde el Estado depende altamente de esta, genera que no tenga mayores opciones de elegibilidad de acuerdo con resultados de las propuestas presentadas y que se reduzcan sus capacidades de control jerárquico en este tipo de proyectos, impactando con ello en su calidad. Como muestra el gráfico 6, a marzo de 2024 el **40% de los proyectos vigentes de centros residenciales tenía una resolución de emergencia, lo cual es particularmente más alto en las regiones del centro sur del país.**

Gráfico 6. Porcentaje de Centros de Cuidado Alternativo Residencial de SPE con resolución de emergencia vigente a marzo de 2024



Fuente: elaboración propia a partir de información entregada por SPE mediante solicitud de información respondida en Oficio 607/2023

2.1.3 Estado de los organismos de la sociedad civil

Un contexto importante para considerar en el análisis es la situación en la que las organizaciones de la sociedad civil se sustentan como tales. Durante el periodo de recuperación de la democracia, éstas contaban con alto financiamiento y aporte externo, lo que permitía solventar económicamente las prestaciones junto a las subvenciones estatales de Sename. En la medida que el contexto político se estabilizó, el aporte internacional a los colaboradores de este tipo de organismo fue también disminuyendo⁵⁶

Hoy, el sistema de protección a la niñez y adolescencia enfrenta serios problemas que han afectado en su confianza⁵⁷. **Las sucesivas dificultades que ha enfrentado, tal y como ha sido evidenciado en diversas instancias de investigación en los últimos años⁵⁸ algunas de las cuales motivaron la visita del Comité de los Derechos del Niño en 2017⁵⁹ por la crisis en conjunto del sistema de cuidado residencial, han afectado gravemente su credibilidad que no solamente proviene desde los propios beneficiarios, sino desde los mismos operadores y agentes de las redes que lo componen, lo que afecta el desempeño de sus procesos decisionales y directivos⁶⁰ no permitiendo, con ello, la generación de bases y espacios suficientes para la gestión de las redes en los territorios. En esta desconfianza sistémica, caben todos: organismos colaboradores, trabajadores y servicios públicos del Estado.**

La desconfianza sistémica tiene una especial repercusión en los organismos de la sociedad civil que desean participar. **El problema de la desconfianza es que suele concebirse de forma binaria, como desconfianza o confianza total⁶¹, sin matices que permitan generar una relación basada en reglas, vínculos y procesos mutuamente acordados que fomenten buenas prácticas en los procesos**

⁵⁶ Andrade, C. 2009. Corresponsabilidad Estado - Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas en Infancia en situación de vulnerabilidad social. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.

⁵⁷ Evidencia de ello fue la creación en 2023 de una nueva Comisión Investigadora CEI 17 en la Cámara de Diputadas y Diputados, encargada de reunir antecedentes sobre las licitaciones del Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia y demás antecedentes que se indican sobre la competencia, funcionamiento y personal del referido servicio.

⁵⁸ Defensoría de la Niñez. 2023. Comisión de Verdad, Justicia y Reparación en materia de violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en entornos institucionales y de cuidado estatal: antecedentes y recomendaciones. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/08/Documento-especializado-Comision-de-VRJ.pdf>

⁵⁹ Visita realizada en virtud del protocolo de Comunicaciones del Comité de Derechos del Niño, en función de una denuncia recibida el 22 de julio de 2016 relacionada por la situación de derechos de niños, niñas y adolescentes "privados de su entorno familiar que se encuentran en centros residenciales de Chile, bajo control directo o indirecto del Sename".

⁶⁰ Mariñez, C. 2018. Confianza/desconfianza como decisión sistémico-organizacional: observando su rendimiento conceptual a nivel de directivos hacia sistemas, programas y equipos profesionales de la red de protección a la infancia. Serie SAT INFANCIA N°1. Pág. 16. Disponible en: <https://satinfancia.facso.cl/>

⁶¹ Murillo, J. A. 2012. Confianza lúcida. Santiago: UQBAR



decisionales entre organismos. Así, se genera una desconfianza transversal hacia todos los organismos de la sociedad civil, las personas y los equipos que trabajan en intervención, conllevando menores incentivos para ejercer esta tarea.

A esta situación, propia del sistema de niñez y adolescencia, se adiciona un entorno también complejo en la actualidad para los organismos de la sociedad civil, muchos de los cuales también inciden en distintas temáticas de niñez y adolescencia. Recientemente el denominado “Caso Convenios”⁶² de 2023, profundizó la situación de desconfianza en la relación entre el Estado y los organismos de la sociedad civil que ha ido derivando en un aumento general de la regulación ⁶³.

Sin duda avanzar en esta materia es necesario, pero deben considerarse los impactos de la pérdida de confianza y un incremento en los controles impuestos por el Estado sin considerar las características de los diversos sectores. En 2015 el “Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción en relación a la acción parlamentaria” manifestó la necesidad de la creación de sistemas de integridad para el sector privado, que permitan “asegurar que dentro de una institución se cumpla con los valores éticos compartidos y con la normativa vigente”⁶⁴. En esta misma línea, el contexto del proceso constitucional de 2021, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica identificó en esta línea diversos desafíos en la materia, siendo relevante fortalecer los criterios para el rol público que deben asumir las organizaciones:

“Si no se fortalecen los criterios públicos en la vinculación con las OSC, no se podrán abordar los problemas que se han identificado en éste y otros trabajos (cuyo ejemplo más dramático, pero no único, es lo sucedido con el Sename y la participación de los organismos colaboradores, que revelan el fracaso tanto del Estado como de estos organismos en la importante tarea de cuidado de la infancia)”⁶⁵

Aun así, retomando el análisis sobre el impacto del Caso Convenios, las medidas adoptadas lamentablemente no consideraron las características particulares de

⁶² También conocido como “caso fundaciones” es un caso de malversación de recursos públicos dado a conocer en 2023 por traspaso de fondos de forma irregular a diversas fundaciones.

⁶³ Sociedad en Acción. Centro UC de Políticas Públicas. 2024. Encuesta sobre la relación entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil Post “Caso Convenios”. Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/noticia/encuesta-de-sociedad-en-accion-revela-crisis-en-la-relacion-entre-el-estado-y-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-tras-el-caso-convenios/>

⁶⁴ Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. 2015. Informe Final. Pág. 92. Disponible en: https://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015_06_05-consejo_anticorrupcion.pdf

⁶⁵ De la Maza, G. y Mlynarz, D. 2021. Ensayo crítico sobre el marco político-institucional de la sociedad civil en Chile: aciertos, limitaciones y desafíos. Págs. 23 y 24.



organizaciones que ejecutan funciones públicas de manera regular, lo que impactó directamente en los procesos licitatorios que se llevaron a cabo en SPE. A raíz de este caso, en agosto de 2023 el Ejecutivo conformó la “Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado” a la cual le fue encomendada la tarea de proponer diferentes medidas que permitan mejorar elementos como el control, gobernanza, rendición de cuentas entre otras.

El informe final de la Comisión realiza un exhaustivo análisis sobre estos ámbitos, incluyendo diferentes recomendaciones, entre ellas las de **realizar cambios a la forma en cómo se desglosa la ley de presupuestos en las asignaciones que conllevan transferencias corrientes a privados, así como en materias de transparencia, regulación, gobiernos corporativos y otros.** No obstante, el informe no aborda de manera específica la situación de las transferencias corrientes a organismos vía la lógica de subvenciones corrientes reguladas de manera especial y que juegan un rol importante en la implementación de políticas públicas, como lo es – precisamente – en la prestación de los programas de protección especializada.

Derivado de este informe, se adoptaron decisiones generales de control del gasto, pero sin considerar el impacto sistémico en diferentes tipos de organizaciones de sociedad civil, especialmente altamente dependientes del financiamiento estatal⁶⁶, reguladas con un marco especial y claves para la ejecución diaria de programas sociales. Ejemplo de ello, fue la aplicación de garantías de fiel cumplimiento durante el año 2024 en los convenios con colaboradores acreditados, los cuales generaron una barrera de entrada adicional para organismos que no contaban con la solvencia financiera necesaria para darles soporte y diversos problemas alusivos a la ejecución presupuestaria.

Asimismo, destaca como consecuencia de las propuestas de la Comisión, la presentación del proyecto de ley que “establece bases de las transferencias a personas e instituciones privadas, y modifica la ley N°19.862, en la forma que indica” ([Boletín 16.628-05](#)) el cual aún no presenta avances en la discusión legislativa.

⁶⁶ Esto se describe como una situación económica de “monopsonio” donde hay uno o pocos compradores. Aquí se refleja cuando el Estado es el único agente comprador, lo que produce dependencia del proveedor con este. Al respecto cabe mencionar que “gran parte de las ONG no cuentan con capital suficiente como para competir y subsistir de manera autónoma y, debido a ello, éstas se vuelven muy dependientes de los contratos que obtienen de los programas sociales para los que habitualmente trabajan”, lo que afecta principalmente a las con menos capacidad de obtener recursos de forma independiente. Cohen, E., y Franco, R. (2007). Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. Pág.95 Siglo Veintiuno Editores.



Frente a esta iniciativa legal, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica destacó precisamente la importancia de que la regulación sea pertinente a los diferentes campos en las que se desempeñe, especialmente cuidando que no se generen limitaciones u obstáculos en las prestaciones sociales:

“Este esfuerzo regulatorio debe armonizarse con la relevancia de las múltiples funciones que desarrollan las OSC en beneficio de las personas, velando por un diseño cuidadoso, que no inhiba o dificulte innecesariamente su participación, sino que la promueva a fin de ampliar la disponibilidad de servicios y prestaciones básicas para quienes las necesitan”⁶⁷

2.1.4 Sistema de acreditación

Los sistemas de acreditación forman parte de la familia de técnicas que permiten reducir los problemas de información del Estado para seleccionar ejecutores o para que la ciudadanía pueda elegir según la eventual calidad de un servicio. En este marco, su rol es clave para prevenir la entrada de actores que no puedan cumplir con los estándares necesarios para fomentar continuamente su mejora.

No obstante, el uso del concepto acreditación es utilizado para una serie de arreglos institucionales con este objetivo, de forma general y polisémica. Si bien, el concepto alude a un proceso de evaluación para obtener una señal que reduzca la asimetría de información a los agentes interesados (Estado o ciudadanos), lo cierto es que resulta clave considerar la naturaleza económica de los servicios aludidos.

Por lo mismo, a nivel internacional, la definición e instalación de estos sistemas suele ser disímil, generando una confusión en los lenguajes utilizados⁶⁸. No es posible transponer, de forma idéntica, mecanismos de acreditación para servicios con mercados autofinanciables versus aquellos que dependen, como en este caso, de un proceso de licitación, para lo cual funciona de manera similar a un sistema precalificatorio a ser integrado al sistema público y no como una opción del usuario.

⁶⁷ Poblete, D. 2024. Análisis y propuestas al proyecto de ley que establece las bases de las transferencias a personas e instituciones privadas. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC. Pág. 24. Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/analisis-y-propuestas-al-proyecto-de-ley-que-establece-las-bases-de-las-transferencias-a-personas-e-instituciones-privadas-boletin-16-628-05/>

⁶⁸ Darnaculleta, M. 2022. “La colaboración público privada en el ámbito de los servicios sociales” en Darnaculleta, M. et. Al. La colaboración público privada en la gestión de servicios sociales. Marcial Pons: Madrid. Pág.97



2.1.4.1 Balance de funcionamiento institucional

La inclusión de un proceso de precalificación fue un importante avance al respecto, destacado por los actores involucrados. No obstante, su puesta en marcha ha sido compleja. Para los colaboradores acreditados, significó nuevas tareas y actividades de alta intensidad, recargando las cargas laborales de los equipos de manera sumatoria a las cargas de otros procesos en curso, así como a la adecuación de su funcionamiento a la nueva normativa afectando, particularmente, a los organismos más pequeños.

GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“sí creo que tiene que ver más con un acompañamiento del servicio como más específico en varias opciones, hay muchas instituciones que no tienen recursos para tener abogados, etc., donde hay varios procesos que sí hay que seguir con abogados. Entonces siento que igual hay instituciones que todavía son muy artesanales, por decir una palabra, porque no están acompañadas de los recursos que se requieren para un proceso que es de mucha más profesionalización”

(...)

“Entonces ha sido un poco como "estas son las exigencias, ustedes traten de resolverlo" y ahí es donde, un poco dependiendo de la institución, bueno nosotros somos parte de la mesa y eso ha sido siempre algo favorable, que las organizaciones tienen como la posibilidad de unirse y de favorecer a quienes no tienen todos los apoyos, pero uno esperaría que el servicio también hiciera un apoyo porque el servicio requiere de las instituciones. Entonces el servicio sólo no lo puede hacer”.

Desde el punto de vista de la administración, se identifican **diversos problemas de diseño que no consideraron diferentes aspectos de la naturaleza propia de los servicios y prestaciones y que forman parte de los aprendizajes de la implementación**. En este marco, aparecen elementos tales como la imposibilidad de identificar diversos verificadores como inhabilidades, problemas para constatar el objeto institucional o vacíos legales, tales como las disposiciones especiales que existen para colaboradores municipales o de derecho canónico y que no fueron



consideradas en la normativa, muchos de los cuales sí han sido históricos colaboradores de SPE.

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DEL SERVICIO

“Lo primero es que no conversan las leyes, hay una necesidad urgente de armonización de normas en donde te encuentras con algunas cosas que te dispone la 21.302 y son distintas a lo que te dispone la 20.032 y distintas de lo que te puede proponer el reglamento de acreditación”

(...)

“lo otro también de esa relación con la verificación de ciertos requisitos que los pide, no obstante, en la práctica son imposibles de conseguir. Me explayo un poquito con eso, inhabilidades que tienen que ver con delitos; nos habla todo el rato la norma de delitos por sentencia firme ejecutoriada, que yo solamente puedo verificar mediante la emisión de certificados de antecedentes penales o reportes de inhabilidades para trabajar con niños o por maltrato relevante, pero que no me permite por ejemplo verificar formalizaciones de la investigación, denuncias en contra de ciertas personas, querellas presentadas que no están formalizadas o que todavía están en reserva, que el Poder Judicial mantiene ciertas querellas en reserva y que no tengo cómo verlas. Entonces hay varios puntos en donde la ley pareciera que quiere exigir algo, pero no me da la herramienta de cómo exigirlo”

Por su parte, la validación del proceso de acreditación a cargo del Consejo de Estándares y Acreditación del Servicio también ha encontrado dificultades en este proceso de instalación. Las actas de este organismo detallan diversas preocupaciones en torno a la crisis inicial ya descrita anteriormente, pero sobre todo indican la poca integración entre los procesos de diseño de los estándares de acreditación por parte de este organismo.



OBSERVACIÓN GENERAL EN DIVERSAS ACTAS INICIALES DEL CONSEJO DE EXPERTOS DEL SPE

“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.”

Asimismo, la **conformación del Consejo ha tenido dificultades y periodos de vacancia prolongados**, obstaculizando, por ejemplo, que se adopten decisiones relevantes como las administraciones provisionales o de cierre. Este periodo de vacancia se ha producido, entre varias razones, por la falta de postulaciones a los cargos de expertas y expertos relacionados con el área de salud mental infanto juvenil.

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DEL SERVICIO

“Entonces, eso también para nosotros ha significado como unidad de acreditación un nudo un poco crítico porque el consejo de expertos tiene obligación de decisión cada dos meses, en la práctica sesionan una vez al mes, pero la ley también señala que las acreditaciones las pueden ver en la sesión siguiente en la que yo la presente o a la subsiguiente, entonces de repente puede haber trámites que demoren cuatro veces o más dependiendo de la disponibilidad de sesionar del consejo de expertos.”

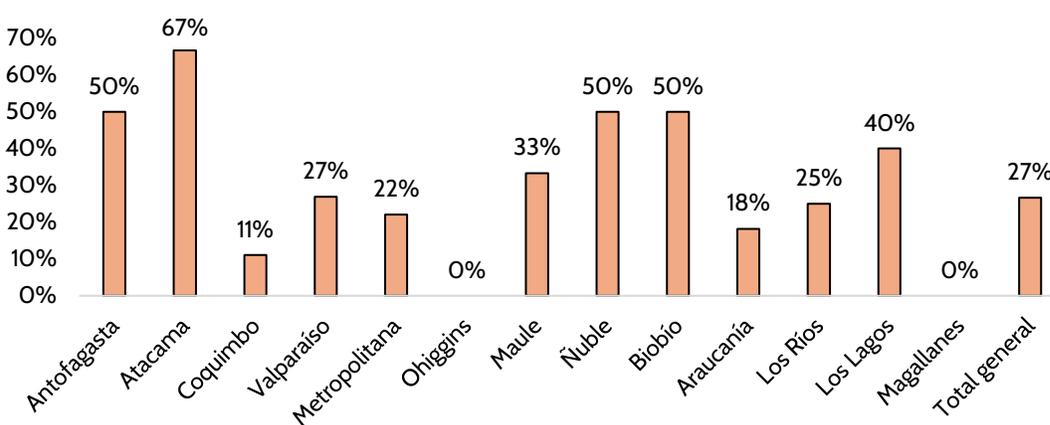
4.4.2 Prevención de la selección adversa

Uno de los objetivos de este proceso es finalmente aumentar la capacidad preventiva del Estado para evitar problemas de selección adversa de oferentes que no tengan

las condiciones o capacidades necesarias para la provisión de servicios en los estándares requeridos.

El Gráfico 7 muestra que en al menos un 27% de los colaboradores acreditados por el Servicio para realizar cuidado residencial cuenta con algún antecedente de sanciones anteriores de diferente nivel de gravedad. Este resultado puede interpretarse como un promedio bajo, dado que implica antecedentes de diferente gravedad y es el primer proceso de acreditación que lleva el Servicio. Pero cabe destacar que los porcentajes son más altos en determinadas regiones, en relación también a la cantidad de centros y colaboradores existentes.

Gráfico 7. Porcentaje de colaboradores acreditados de centros residenciales que presentan antecedentes de sanciones menos graves y graves (2024)



Fuente: elaboración propia a partir de información pública en. Al momento de consulta, no se registra información de acreditaciones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Aysén.

Asimismo, se ha identificado la **entrada de actores con poca experiencia al sistema que simplemente no han tenido la capacidad de implementar los servicios y prestaciones por diferentes razones, lo que puede estar dando luces de problemas en la valoración de la experiencia y soporte institucional suficiente.**

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DEL SERVICIO

“Entonces aquí ha habido proyectos que los entregan al mes, dos, tres meses después, con un tremendo costo para los niños, con un costo para el Estado, porque es una licitación perdida, hora hombres, plata, niños que tienes que a lo mejor volver a derivar a otra institución más”

2.1.4.2 Promoción de la mejora de la calidad

Ante el escenario presentado cabe preguntarse sobre aspectos para evaluar los procesos de selección, por ejemplo, ¿El proceso actual fomenta que a mediano y largo plazo los organismos colaboradores sean incentivados a mejorar la calidad?, ¿Cuál es el nivel de coherencia entre lo que se evalúa en la acreditación, en la licitación y en la supervisión? Para responder estas preguntas es necesario analizar el tipo de dimensiones y atributos esperados que son evaluados en el proceso.

Aun con las dificultades de implementación y problemas de diseño constatados anteriormente, los actores entrevistados coinciden en un impacto positivo de la acreditación en aspectos organizacionales. La actual normativa mide estándares para los colaboradores acreditados, ya sean estas personas sin fines de lucro, instituciones públicas o prestadores individuales para la línea de diagnóstico clínico y pericia. Si se acreditan los colaboradores pueden participar en concursos públicos para los programas. Junto con ello, el reglamento define diversos lineamientos generales, así como subdimensiones específicos para la acreditación de las líneas de intervención.

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DEL SERVICIO

“Por ejemplo, yo he visto que han mejorado bastante en los procesos de reclutamiento la formalización de los procesos de reclutamiento. Este como amiguismo que se pasaban el dato "oye, es que me falta un psicólogo aquí y te interesa", eso está avanzando hacia allá, tener procesos al menos un poco más transparentes que si bien lo publican lo mejor en redes sociales, en su página web ya es un avance que ya sean ofertas más públicas, con entrevistas más serias respecto a los profesionales, revisión de currículum como que eso se vio harto.

Y lo otro que encuentro yo, que también ha servido algo con respecto al modelo de prevención de delito, es tomar un poco conciencia al colaborador que sus proyectos no son islas, sino que la gestión se puede medir en base a una suma de cosas que hay en el colaborador y el implementar este modelo de prevención en algunas cosas”



Estos estándares luego tienen una matriz de evaluación más específica⁶⁹, la que establece diferentes niveles con los cuales observar, definiendo con ello los atributos esperables que deben acreditar los colaboradores que deseen acreditarse, para luego ingresar a un registro especializado que las habilita a participar en concursos y licitaciones del Servicio.

En resumen, los atributos esperados y medidos por el proceso de acreditación en la actualidad se evalúan en una matriz especial, que clasifica el estándar en niveles, según el tipo de atributo esperado. Esta matriz muestra una alta cantidad de atributos exigidos, lo que puede generar una alta complejidad en el instrumento de evaluación, tanto para el colaborador acreditado como para el propio Servicio. Solamente en el ámbito organizativo hay siete estándares generales, con 22 atributos exigidos en el nivel de entrada básico. En el ámbito de la acreditación de las líneas de acción son ocho los estándares generales, con un total de 27 dimensiones o aristas involucradas, las que incluyen 43 atributos exigidos a nivel básico. Al analizar los atributos evaluados, es posible dar cuenta de una alta interdependencia de elementos que se evalúan para acreditar el cumplimiento de los estándares. Estos elementos eventualmente podrían ser medidos con similares instrumentos y procesos asociados. Tampoco existen criterios de ponderación o que permitan relevar algunos más que otros.

Otro de los elementos a destacar es que la pauta de evaluación señala variadas y diversas formas para verificar el cumplimiento de los atributos aquí señalados, tales como documentos verificadores, actas, informes de resultados de supervisión, registros de información, informes de entrevistas a niños, niñas y adolescentes, fichas, planes de intervención entre otros, según la naturaleza de cada uno de los estándares. Algunas de estas formas son directamente generadas por los proyectos y otras, como los reportes de supervisión y entrevistas por la dirección del Servicio.

En esta misma línea, cabe destacar que muchos de los atributos, principalmente a nivel de cumplimiento total, son elementos de tipo exógeno a los proyectos, dependientes de la organización detrás del proyecto. Esto tiene varios supuestos ligados al financiamiento de las organizaciones, al gasto centralizado y otros elementos, lo que puede estar generando una barrera de entrada para organismos que tienen un menor tamaño o carecen de financiamiento propio y quizás hace

⁶⁹ Decreto del 11 de marzo de 2022 que “Aprueba matriz para la determinación del cumplimiento de los estándares para la acreditación de colaboradores y para la ejecución de los programas de las líneas de acción, del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia para el bienio 2022-2023. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-1431_recurso_pdf.pdf



disminuir al SPE de funciones de coordinación que debe tener este con todos los proyectos.

Por su parte, llama la atención que no se contemple una desagregación de atributos relativos a resultados. Los estándares exigidos contemplan requisitos de insumos y cumplimiento de procesos, pero en menor nivel se contemplan exigencias de productos y **en ninguna medida a resultados esperados**, lo que no se da ni siquiera en los niveles de cumplimiento total del estándar general. En este sentido, no existe un criterio que fomente el cumplimiento de resultados de intervención con mayor nivel de interdependencia y supuestos externos por parte de operadores que ya ejecuten servicios o prestaciones en el sistema, desincentivando así la innovación y la búsqueda de resultados que son los que finalmente constituyen el valor público.

En este escenario, la acreditación podría estar replicando los anteriores procesos de supervisión administrativa, más que constituirse en un sistema que reconozca a los actores que generan buenos resultados de intervención, así como al desarrollo de prácticas efectivas dentro de estas para diferentes objetivos.

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DEL SERVICIO

“(…) los estándares tienen tres niveles básico, adecuado y sobresaliente, pero ahí volvió el legislador y volvió la implementación a cometer un error es que da lo mismo en qué estadio uno se acredite porque no tiene ningún efecto para nada. O sea, si yo me acreditó en el estadio básico da lo mismo así me acreditó en el estadio sobresaliente, no tiene ningún efecto para nada ni para licitaciones, ni para evaluaciones de desempeño, ni siquiera para ponerle una estrellita en el diplomado de acreditación sirve hoy día como está planteado”



GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“Y el otro punto, tiene que ver con el tiempo de duración de la acreditación. Creo que es demasiado importante que los procesos sean de renovación y no tener que volver a acreditarse cada vez. Luego vamos a ver también con el tema de las licitaciones. Si tú estás ejecutando bien un programa, en este caso la acreditación, tú sigues sin tener que hacer todo de nuevo”

Por otra parte, los estándares iniciales fijados para la acreditación, muchos no eran coincidentes con la naturaleza o con la fase en la que esta etapa se sitúa en el ciclo de vida de los proyectos. Por ejemplo, comentarios realizados por el Consejo de la Sociedad Civil a los estándares de acreditación muestran estándares y verificadores que no pueden ser cumplidos por colaboradores nuevos o sin experiencia en ejecución, poca especificidad, costos asociados que no son posibles de asumir, entre otros.

En resumen, no se distingue, a modo estructural, como los estándares generales para las líneas de intervención, (cuáles y cómo) pueden ser evaluados de forma particular en las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos y programas, según sus propias características y fines de cada etapa (para la acreditación, la licitación, la supervisión y la evaluación del programa en general).⁷⁰

⁷⁰ Mesa de Residencias. 2022. Comentarios Estándares de acreditación integrado COSOC



DESAFÍOS IDENTIFICADOS

- ❖ Aumento en la cantidad de ingresos, con efectos particulares en algunas regiones, lo que genera efectos en la capacidad de respuesta de la provisión
- ❖ Relativa concentración de prestaciones en pocos prestadores, con efectos particulares en algunas regiones, que disminuye la capacidad del Estado para la elegibilidad de propuestas de mejor calidad y tener alternativas de respuesta
- ❖ Contexto complejo de desconfianza y regulación inadecuada de organismos de la sociedad civil, que impacta en los procesos licitatorios
- ❖ Fallas en gobernanza y diseño de sistema de acreditación.

2.2 Planificación, organización y licitación

Esta sección realiza un análisis de las gestiones de preparación que deben realizarse por parte del servicio para poner en disposición los servicios y prestaciones. En este marco analiza la capacidad de prevenir las necesidades de atención, así como las diferentes alternativas de provisión y obtención de los insumos requeridos para finalmente profundizar en las características del proceso licitatorio.

2.2.1 Dificultades para prevenir las necesidades de atención

Uno de los principales desafíos que tienen los programas sociales es la capacidad de prever la población que finalmente será beneficiaria, especialmente cuando esta es igual a la población potencial y objetivo, tal y como pasa en los programas de SPE, los que deben atender a los requerimientos derivados de medidas de protección, sin poder atender necesariamente a criterios de focalización especiales. Asimismo, cabe destacar que las causales que implican la necesidad de protección especializada derivan de una serie de determinantes estructurales y sociales, que pueden tener comportamientos dinámicos y cambiantes, tanto por factores exógenos como de la propia organización de las prestaciones y la disponibilidad de ellas.

En este contexto, **el sistema sigue teniendo diversos problemas para prever y planificar de forma correcta las necesidades de cobertura**, lo que ha derivado en diversas fallas en la asignación de cupos frente a los requerimientos del Poder Judicial, derivando en diversos problemas en la calidad de la ejecución.

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DEL SERVICIO

“Y también alineando un poco también con el proceso de licitaciones, porque nosotros en el fondo igual esas estimaciones le hacemos anuales con el exploratorio y con todo lo que tiene que ver con la planificación de la oferta. En cada licitación pública nosotros hacemos un "anexo 1", y ese "anexo 1" en el fondo contempla todas las necesidades territoriales y es lo que el marco referencial, que en el fondo los OCAs hacen para poder hacer la postulación; eso es como de manera como muy general. Mira, todo lo que tiene que ver con justamente con estas estimaciones nosotros podemos, claro, evidentemente nosotros tenemos marco referencial, nosotros tenemos todo el detalle del catastro de la oferta a nivel nacional, nosotros sabemos cuántas plazas hay. Pero hay varias aspectos y variables en el fondo, que nosotros creo que nos falta un poco de, en el fondo, de proyectar con el dato más duro con respecto a lo que nosotros necesitamos a lo largo plazo”.



En centros residenciales una de las consecuencias más clara es el aumento de los indicadores de ocupación, así como el uso de medidas obligatorias de atención (80 Bis), ingresos fuera del perfil de los centros residenciales o desarraigo ([ver sección 2.1.1](#)). Los sobrecupos generan diversos problemas de calidad, dado que muchas veces implica el ingreso de niños, niñas y adolescentes no atingentes al “perfil” de atención de los centros, pudiendo perjudicar la cercanía de ellas y ellos con sus familias de origen, no existencia de procesos de traspaso de casos, dificultades en la implementación del modelo intervención y no adaptando el Servicio sus procesos de supervisión y acompañamiento a estas nuevas realidades.⁷¹

Esto se profundiza con el sistema de asignación de cupos, los cuales dependen de decisiones de las Direcciones Regionales de SPE, según diferentes mandatos desde la Ley de Subvenciones y su marco legal. Hoy este proceso tiene diversas fallas, tales como ingresos no comunicados, en situaciones de urgencia no preparadas, sin antecedentes, intentos sin resolución judicial y con diversos criterios de asignación según cada territorio. Todo esto genera un serio impacto en la pertinencia de la respuesta a las necesidades de cada niño, niña y adolescente.⁷²

Uno de los elementos de este problema guarda relación con que históricamente la proyección de ingresos ha solido realizarse de forma lineal y unicausal. Estos modelos si bien tienen diversas fortalezas, también tienen el inconveniente de que no considera factores exógenos que influyen en el comportamiento de los ingresos, ofreciendo solo un escenario de proyección muy a corto plazo. A mediano plazo, no predice el impacto de variaciones en otras variables que le afectan (por ejemplo, aumento de violencia hacia la niñez y adolescencia la cual puede afectar en los ingresos a mediano plazo o movilidad humana, no se adapta bien a estacionalidades que contemplan valores atípicos y no son capaces de incluir elementos de aprendizaje automático.⁷³

Otro aspecto para considerar es que, para la identificación de las necesidades de atención, se necesita imprescindiblemente evaluar las diferentes composiciones de los grupos de atención según los criterios de diferenciación y esta según el diseño técnico ([ver sección 2.2.3](#)). Este ámbito resulta altamente importante, porque de abordarse de manera homogénea y poco planificada puede impactar severamente en la capacidad de cobertura, tal y como fue constatado con la variación del tipo de

⁷¹ Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial. Pág. 4

⁷² Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial. Pág. 4

⁷³ Uriel, E. y Muñoz, M. 1993. Estadística económica y empresarial. Teoría y ejercicios. AC

centros masivos a las residencias familiares. Este factor, más la consideración de las variables del territorio, de no abordarse debidamente, pueden estar generando un impacto negativo en la provisión y procesos licitatorios.

GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“en el proceso de instalación de la nueva oferta programática no hubo un proceso interno de planificación de cómo, de planificación, de cómo esa oferta se va a ir instalando ni de comunicación a las organizaciones de cómo el servicio estaba pensando la instalación de esta oferta. Entonces eso genera más, mucha confusión. Y el caso de residencia, lo que finalmente resultó es la crisis en que está. Porque finalmente desde los procesos primeros los cierres, los CREAD, si el CREAD tenía 100 niños, había residencias para 50, los otros 50 lo destruyeron al resto de la red, sin nunca haber conversado con las instituciones, los CREAD, tenían un grupo de chicos que tenía trayectorias de vida mucho más complejas que atendíamos nosotros y eso viene del proceso anterior del servicio, pero eso se fue acumulando, por lo tanto, con la ley y la instalación de esta nueva oferta”

(...)

“Segundo, el tema también cómo están diseñadas las modalidades a licitar, también no se entiende la coherencia porque no respeta la historia de ese territorio, es decir, si hay un niño que lleva cuatro años en una residencia de adolescente que ya lo estás preparando para la vida independiente no es llegar y cambiar de mano la residencia, o sea la experiencia más que nunca, tiene que tener, pero no por la organización sino por los niños, o sea acá no estamos licitando una fábrica de ollas, si no estamos traspasando niños y de repente se cierra un proyecto y entra otro, por ejemplo en Ovalle lo he visto, lo he visto en la Región Metropolitana en que se traspasan de uno a otro los niños como que fueran manzanas, y eso es una evidencia que la licitación estuvo mal planificada. También no se han cumplido los acuerdos con las instituciones, no sé yo tengo la experiencia de que nosotros pedimos achicarnos, curiosamente tener menos niños en el hogar (...), a 20 y se licita 30, nunca supimos la razón ni nada, por dar algunos ejemplos.”



Además, los elementos de proyección no han tomado en cuenta que territorialmente pueden existir comportamientos diferentes, generando sesgos en donde la proyección nacional no necesariamente sea la misma que si consideramos las realidades por cada zona. En este sentido, cabe destacar que cada región puede tener comportamientos disimiles, siendo factores como las comunas de origen de los niños, niñas y adolescentes elementos poco considerados.

La creación de metodologías multifactoriales para la asignación de cupos es un desafío clave, que debiese considerar las características de la población y el territorio. En este sentido, el SPE cuenta con información clave y valiosa al respecto, la que requiere ser utilizada para análisis con mayor profundidad en base a metodologías concordadas y validadas nacionalmente, con aplicación regional.

GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“Creo que detrás de la licitación está el diseño de la oferta. Y aquí hay varios errores como de base, que uno tiene que ver con la falta de información. Es muy impresionante que si tienen los datos no los usan, sé que los tienen la impresión que nosotros hemos tenido cada vez que hemos pedido información por transparencia es que los datos no están (inaudible) Son 1.500 niños, podrían estar dateados uno por uno. Y no saben cuánto es (inaudible) en el territorio, ni qué rangos etarios ni qué se necesita exactamente. Yo creo que lo primero que es una buena planificación requiere saber cuál es la oferta, cuál es la demanda y en eso hay una coordinación territorial que es básica que es sentar a los actores en cada territorio que a los tribunales”

2.2.2 Factores decisionales para la planificación territorial

La provisión de centros residenciales tiene otros elementos a tener en cuenta a la hora de planificar su disposición espacial en el territorio. Además de los factores relativos al propio ordenamiento territorial de cada región y la demanda antes descrita, también es necesario tener en cuenta otros componentes tales como la integración y cercanía con los servicios sociales, la cercanía con las familias de origen y



características particulares del territorio (aislamiento, asentamientos, factores sociopolíticos, etc.), las potencialidades de generar economías de escala entre proyectos y administradores, como los costos de administración y transacción derivados de todos estos factores. Todos ellos hacen que cada región tenga situaciones disimiles y particulares.

La tabla 9 analiza la brecha entre la cantidad de niños, niñas y adolescentes según su comuna origen (cantidad obtenida a 2021), versus la cantidad de plazas dispuestas de oferta residencial por comuna del mismo año. Desde este marco, se analizan tanto las brechas que existen entre la demanda de comunas que son capitales regionales, provinciales y otras. Este análisis, el cual es general ya que impide ver las situaciones de necesidades de casos con necesidades de coberturas especializadas, permite igualmente identificar la existencia de brechas de cobertura a nivel territorial por cada región. Al visualizar los resultados, es posible identificar que las regiones del norte, y en especial las del extremo norte, así como las del extremo sur, una mayor diferencia entre el lugar de origen con la ubicación de los centros.

En algunos casos como en la Región de Tarapacá, se presenta una brecha importante de 66 plazas de comunas que no son ni la capital regional o provincial, principalmente Alto Hospicio. Situaciones similares suceden con otras comunas como Freirina, San Clemente o Puerto Natales. En otras regiones como Maule o Ñuble, la brecha es una pequeña cantidad por cada comuna. La región Metropolitana muestra resultados positivos en el resultado general, pero justamente a nivel provincial esto se invierte, visualizándose problemas de cobertura en las provincias que no pertenecen al gran Santiago.

Tabla 9. Cantidad de plazas no cubiertas por cada territorio según la cantidad de niños, niñas y adolescentes de esas comunas de origen (2021)

Región	A nivel de comunas de capital regional	A nivel de comunas de capital provincial	A nivel de comunas no capitales	Total
Arica y Parinacota	15	0	0	15
Tarapacá	44	9	66	119
Antofagasta	-36	7	1	-28
Atacama	-13	3	-4	-14
Coquimbo*	6	-28	36	14
Valparaíso*	-49	-169	-1	-219
Metropolitana**	-68	89	-612	-591
O'Higgins	1	17	-8	10
Maule	-56	-99	51	-104
Ñuble	-39	-14	9	-44
BioBío*	-111	-34	-72	-217
Araucanía	-104	-24	-47	-175
Los Ríos	-69	-26	-3	-98
Los Lagos	-29	-35	-67	-131
Aysén	-14	5	1	-8
Magallanes	7	1	10	18
Total	-515	-298	-640	-1453
Total, sin RM	-447	-387	-28	-862

Fuente: elaboración propia a partir de datos entregados por Sename en 2021 (Oficio 609/2021)

El análisis de estos datos muestra que a nivel agregado no se identifican brechas, pero al analizarlos región por región nos damos cuenta de que algunas sí presentan problemas en particular.

Al analizar los datos de diferencia entre la comuna de origen de los niños, niñas y adolescentes y otros indicadores territoriales, se identifican diferentes factores interesantes de visualizar. La tabla 10 muestra los coeficientes de correlación Pearson entre series R2, donde entre más alto es el valor mayor están relacionados los datos. Es posible ver que estos indicadores tienen una alta relación con las brechas de cobertura comunales en algunas regiones, por ejemplo, en Tarapacá, lo que justamente coincide con el análisis anterior. Asimismo, demuestra que hay regiones con situaciones particulares, en donde el aislamiento o la ruralidad son factores más relevantes que otros.

Tabla 10. Coeficientes de regresión R2 de la brecha de cobertura por comuna, con relación a indicadores territoriales de cada comuna (2021)

Región	Distancia con Respecto a la Capital Regional (Kms)	Personas que viven en zonas rurales (%)	Porcentaje de población en condición de aislamiento
Arica y Parinacota	0	0	0
Tarapacá	0,703984	0,88937	0,70408464
Antofagasta	0,3951118	0,08045	0,22168815
Atacama	0,0382052	0,03366	0,46206537
Coquimbo	0,0356515	0,00201	0,01496323
Valparaíso	0,0541285	0,19581	0,07177122
Metropolitana	0,0239442	0,01482	0,10698187
O'Higgins	0,0147243	0,00959	0,05336059
Maule	0,060516	0,59203	0,02238605
Ñuble	0,0868362	0,07822	0,00517367
Biobío	0,0756041	0,06626	0,00004
Araucanía	0,09107	0,31879	0,0143606
Los Ríos	0,0427756	0,03259	0,00748356
Los Lagos	0,0255909	0,17249	0,02566433
Aysén	0,7652156	0,53126	1,00000
Magallanes	0,1623685	0,06799	0,77128835
Total	0,017736	0,04729	0,0031

Fuente: elaboración propia

En general, este análisis coincide con las brechas presentadas al contrastar la cantidad de plazas residenciales convenidas, con las efectivamente utilizadas, tal y como se ilustra en la tabla 11. **En resumen, esto plantea la paradoja que hoy, en términos estrictos de financiamiento, se encuentra desplegada una cobertura suficiente a nivel nacional, pero que no es capaz de organizarse de forma adecuada para las necesidades de diferentes territorios, lo que coloca en relevancia la necesidad urgente de evaluar las formas de organización y disposición de los centros, elemento que se analiza justamente a continuación.**

Tabla 11. Cantidad de plazas convenidas y utilizadas por región de centros residenciales y brecha de cobertura, abril de 2024

Región	Plazas convenidas	Plazas utilizadas	Brecha
Arica y Parinacota	104	130	-26
Tarapacá	85	208	-123
Antofagasta	105	159	-54
Atacama	102	100	2
Coquimbo	199	243	-44
Valparaíso	766	730	36
Metropolitana	1257	1174	83
O'Higgins	115	114	1
Maule	492	415	77
Ñuble	146	159	-13
Biobío	508	476	32
Araucanía	385	320	65
Los Ríos	185	186	-1
Los Lagos	349	241	108
Aysén	199	243	-44
Magallanes	41	51	-10
Total	5038	4949	89

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Catastro de oferta SPE, abril 2024.

2.2.3. Homogenización versus especialización

Aun cuando el Servicio de Protección ha avanzado en la definición de los criterios antes comentados, cabe resaltar la aparición de nuevas problemáticas que han llevado a definir otras alternativas específicas de atención, tales como la **presentación de modalidades para atender grupos de población más específicos y especializados**, como, por ejemplo, para niños, niñas y adolescentes que tengan comportamiento delictivo o con alto nivel de riesgo psicosocial.⁷⁴

La tendencia a la excesiva homogenización del cuidado residencial, de no mediar cambios a la forma de provisión, podría no permitir atender a públicos que requieran una atención más especializada, lo cual podría afectar a los “principios de idoneidad y necesidad que plantean las directrices de cuidado alternativo de la ONU”⁷⁵ o aumentar las situaciones de crisis, agresiones entre pares y a adultos.⁷⁶

Ahora bien, cabe destacar que el criterio de especialización también puede crear otros problemas. Al establecer centros para grupos más específicos y diferenciados, se puede obligar una disposición territorial que afecte la cercanía de los niños, niñas y adolescentes con sus comunas de origen y vínculos familiares. Por ejemplo, actualmente el Servicio posee una la Residencia para niños con discapacidad severa y situación de dependencia en la región de Coquimbo, la cual da cobertura a toda la zona norte. Es precisamente este factor, el que ha conllevado que existan muchas derivaciones desde Arica a Coquimbo a este centro.

El modelo de Sename precisamente consideraba una cantidad amplia de tipos de residencias, siendo posible identificar los efectos de esto. En 2020, el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez realizó un análisis de la cantidad de niños, niñas y adolescentes vigentes en centros residenciales de la red de Sename, contrastando por cada región el porcentaje de estos que se encontraba atendido en centros ubicados en su comuna de origen y de no ser así, en otras comunas de su región o en otra región. Al respecto, identificó que el 45% de ellas y ellos estaban

⁷⁴ Como por ejemplo la presentada en 2024 “Residencia especializada para adolescentes” disponible en: https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/2024/PRG2024_136210.pdf. Cabe destacar que la Defensoría de la Niñez ha mostrado observaciones a la factibilidad de este tipo de residencias por considerarlo discriminatorio y porque no se condice con el Protocolo de Complementariedad.

⁷⁵ Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial. Pág. 4

⁷⁶ Tal y como se ha demostrado tanto en el Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes bajo medidas de protección de cuidado alternativo de la Defensoría de la Niñez o en el Informe de Política Pública N°5 del Observatorio de Derechos, el que identificó que el 43% de las denuncias por hechos presumiblemente constitutivos de delitos en proyectos residenciales de SPE tenían como responsables a los niños, niñas y adolescentes.



siendo atendidos en centros residenciales de su propia comuna, mientras que un 49% en otras comunas de su propia región y un 6% en otra región (tabla 12).⁷⁷

Tabla 12. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes según lugar de cuidado residencial en relación con su comuna de origen

Modalidad de centro residencial	De su comuna	De su región	De otra región
CLA	51%	40%	9%
CTD/CREAD	15%	83%	2%
RAD (Grave vulneración)	0%	50%	50%
RAE (Alta especialidad)	0%	100%	0%
RDD (Discapacidad discreta)	22%	78%	0%
RDG (Discapacidad grave)	79%	15%	6%
RDS (Vulneración grave)	78%	12%	10%
REM (Para mayores)	46%	47%	7%
RFA (Residencia familiar)	55%	40%	5%
RLP (Lactantes y preescolares)	53%	43%	4%
RMA (Madres Adolescentes)	28%	60%	12%
RPA (Madres Adolescentes)	58%	27%	15%
RPE (Familiar para adolescentes)	50%	45%	5%
RPM (Para mayores)	48%	44%	7%
RPP (Preescolares)	54%	46%	0%
RSP (Especializada adolescentes)	53%	40%	6%
RVA (Familiar adolescentes)	80%	0%	20%
Total	45%	49%	6%

Fuente: elaboración propia en torno a datos entregados por Sename en 2020 vía solicitud de información

Al analizar los mismos datos, según tipo de centro, fue posible constatar que los porcentajes de niños, niñas y adolescentes que fueron atendidos en 2020 en lugares fuera de sus comunas de origen u en otras regiones aumentan en el caso de residencias de alta especialidad, administración directa y para madres adolescentes. Aun así, no se corrobora en el caso de residencias con discapacidad grave, lo que puede estar siendo explicado por la presencia de centros de organismos coadyudantes como por una mayor presencia de este tipo de atención en el resto de los centros. De particular interés en este sentido son los centros de administración directa, los cuales precisamente tenían una cantidad de plazas importante por cada uno, junto a atender niños, niñas y adolescentes que requerían una intervención de mayor especialidad. El cierre de estos grandes centros, aunque

⁷⁷ Indicador disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1wuCB-djyvTbyYFIdrWIKjp3AEdM3WvYA/edit?gid=1135749737#gid=1135749737&range=A29>



justificado por diversas razones, tuvo como impacto el que ingresaran niños, niñas y adolescentes con necesidades de intervención más especializadas a otro tipo de centros residenciales, especialmente a cargo de colaboradores acreditados.⁷⁸

2.2.4 Alternativas de provisión, obtención y licitación de insumos

La ley actual del SPE establece al respecto en su artículo 18 Bis que los “programas serán ejecutados a través de colaboradores acreditados o directamente por el Servicio”. No obstante, el artículo 2 establece que el Servicio deberá proveer la oferta en todas las regiones, “por sí o a través de terceros, en conformidad a esta ley y a lo dispuesto en la ley N° 20.032, que regula el régimen de aportes financieros del Estado a los colaboradores acreditados. A falta de éstos, el Servicio deberá, en todo caso, proveer por sí las prestaciones”.

Esta situación, como fue mencionado anteriormente, (ver sección 1.2) nos señala la permanencia del criterio de disponibilidad como factor predominante en la toma de decisiones de formas de provisión. Esto omite que debe complementarse con otros que son igualmente importantes tales como la calidad, la pertinencia o la accesibilidad. El conjunto de estos, con las características del entorno, son las que debiesen ser consideradas para ver las mejores formas de provisión.

En el caso específico de la tercerización, hoy los proyectos residenciales de SPE son licitados mediante la regulación de la Ley 20.032, la que establece un mecanismo en donde se licita, considerando para ello un recurso base, la obtención de todos los insumos para disponer en marcha los centros residenciales. Así, se obtienen los elementos de infraestructura y los equipos y profesionales en un solo proceso. Frente a esta alternativa, está la administración directa que por contrapartida obtiene también todos los insumos señalados esta vez bajo la regulación pública general.

Estas dualidades (directa o tercerizada) e (infraestructura y profesionales) es una alternativa rígida que no permite obtener los insumos para disponer los centros residenciales de forma adaptada a cada situación regional o territorial, que es uno de los problemas identificados anteriormente. Esta rigidez puede estar siendo un obstáculo para la provisión de los centros altamente especializados, ya que, entre otros factores, la obtención de cierto tipo de insumos puede tener diferentes dimensiones de factibilidad, especialmente en materia de personal, las que no necesariamente se cuentan en el mercado laboral territorial o nacional.

⁷⁸ Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial. Pág. 2

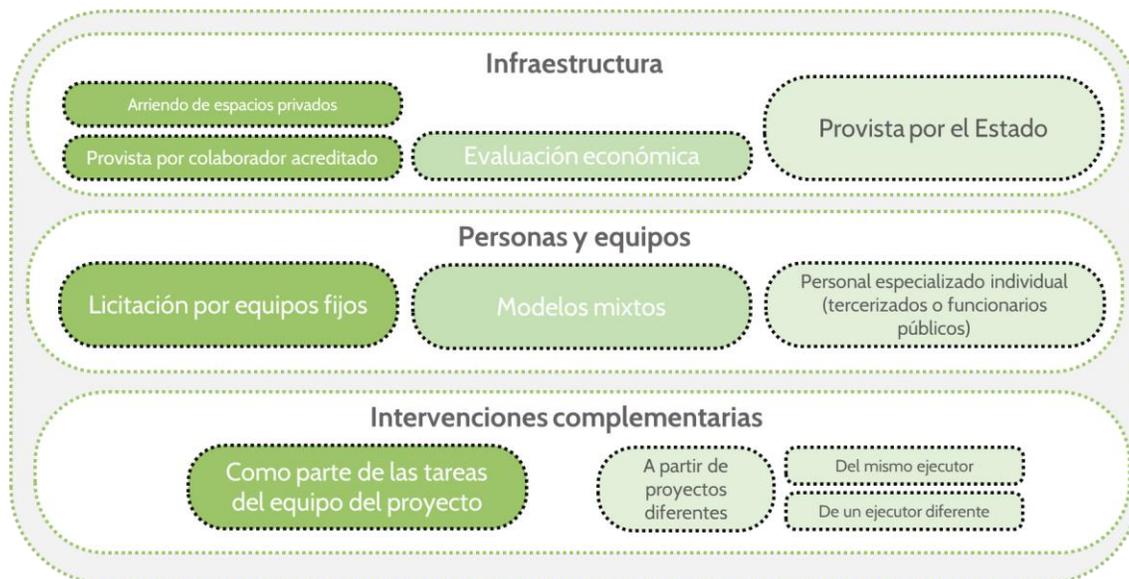


GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“Por otro lado, me parece que no hay una claridad respecto a lo que se necesita hoy día como especialización. Hemos ido transitando de la beneficencia que hemos hablado nosotros, somos muchas organizaciones, partieron siendo organizaciones de beneficencia a una organización tipo organización que está profesionalizada, que es el estado en el que estamos, pero que yo creo que no hemos llegado a la especialización y la especialización requiere un proceso que no es con un mandato. O sea, no hay gente capacitada, que tú quieras contratar a la gente, esas personas no están. Por lo tanto, hay un proceso en la licitación que tendría que estar considerado en cómo avanzamos, cómo transitamos hacia residencias especializadas y eso debería estar considerado dentro de los procesos de licitación también, que no es llegar y poner los estándares y decir esto necesitamos si tú quieres contratar a alguien con esa característica, no está en el mercado o sea no existen en el mercado”

Al desagregar las posibilidades de provisión de estos insumos se podría tener, teóricamente, diferentes alternativas, tal y como se demuestra en la ilustración 4.

Ilustración 4. Formas teóricas de provisión de insumos para centros residenciales licitados



Fuente: elaboración propia

En esta línea, uno de los elementos más importantes es la infraestructura, la cual ha sido una de las barreras de entrada más compleja de la provisión de estos



dispositivos por parte de colaboradores acreditados⁷⁹, aunque tampoco es un elemento fácil de gestionar por las administraciones públicas debido a diversos problemas derivados de la regulación, planificación, así como por resistencias de las comunidades en las que se emplazan los centros residenciales.

ENTREVISTA CON PROFESIONAL DEL SERVICIO

“Eso, por un lado, y lo otro que cada aspecto territorio, lo digo como macrozona, en la parte del norte y en el sur, extremo norte y extremo sur, tenemos muchas dificultades con la instalación de la infraestructura porque tampoco la ley y el reglamento pago nos permite hacer como estos como movimiento en el fondo con respecto al pago, como que en el fondo no está respondiendo a la realidad territorial porque es un marco solamente general. Si bien se paga un factor de zona en forma general, el tema de la infraestructura no está mirado de esa forma”

Ahora bien, puede también que el entorno de los proyectos residenciales genere oportunidades particulares en este ámbito. Por ejemplo, organismos colaboradores que manejen terrenos en función de otros proyectos interconectados a otras iniciativas sociales, tal y como sucede con la Residencia Casa Esperanza Coquimbo, destinada a niños, niñas y adolescentes con discapacidad, la cual justamente colinda con los terrenos de la Fundación Teletón de la región. Frente a la incertidumbre de este tipo de información, existen mecanismos que pudiesen utilizarse de forma cuidadosa que permitan aventurar la disponibilidad de infraestructura sin transformarla, en una barrera de entrada muy relevante, como lo son una consulta previa al mercado o la evaluación económica, todos mecanismos que hoy no son utilizados.

Asimismo, las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de Naciones Unidas, reconocen la existencia de posibilidades de alojamiento más independientes

⁷⁹ Ver: Mesa de Residencias y Fundación Focus. 2023 estudio de ingresos y gastos en residencias de protección especializada de la niñez y adolescencia (Mejor Niñez) en 2022. Pág.52 Resumen Ejecutivo; FOCUS. 2012. Evaluación del gasto institucional del Servicio Nacional de Menores. Informe Final. Pág. 87



y tuteladas, así como por el uso de alternativas de arriendo de espacios para ello ⁸⁰, tanto para grupos ⁸¹, o en modalidad concebidas más para jóvenes en transición a la vida independiente⁸², o en situaciones particulares. Si bien esto puede resultar una alternativa teórica, experiencias anteriores por parte de Sename en situaciones de emergencia o necesidad ha derivado en diversas dificultades operativas y riesgos para los niños, niñas y adolescentes, sobre todo por la disminución de control de los entornos y de los mismos espacios, que se han de tener en cuenta.

Por otra parte, cabe destacar que los insumos de infraestructura, así como los derivados de gastos de servicios complementarios o mantención de activos, generan riesgos por valores residuales ⁸³ en la que su ejecución o mantención puede transformarse en una falla o problema de agencia entre el organismo licitante y el ejecutor donde finalmente el quién se hace responsable no queda claramente definido⁸⁴. Hoy muchos de los elementos dentro de los centros residenciales frente a este tipo de gastos son asumidos por los propios ejecutores como gasto extra y adicional al contemplado inicialmente.

A nivel de personal, también es posible distinguir que se solicita la provisión completa al momento de licitar los proyectos. En el caso de los centros residenciales y en cierto tipo de dotaciones, puede tener un componente de financiamiento variable según la cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos (**ver sección 2.3.3**), todo lo cual tiene diferentes efectos en la provisión y el financiamiento de los servicios, ya que es el principal aspecto que influye entre la determinación de costos fijos y variables y, por lo tanto, del uso y optimización de las economías de escala,⁸⁵ teniendo en cuenta los límites técnicos derivados del diseño técnico, como por ejemplo las ratios de atención por perfiles.

⁸⁰ Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

A/RES/64/142 Pág. 7. Disponible en:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

⁸¹ Unicef. 2019. Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación Pág. 21. Disponible en:

<https://www.unicef.org/mexico/media/1866/file/cuidados%20alternativos%20ninez%20migrante.pdf>

⁸² Aldeas Infantiles SOS. (S/A) Mapeo de política pública de sistematización de experiencias de preparación y condiciones para el egreso y atención posterior al egreso del sistema de protección en América Latina y el Caribe. Pág. 84. Disponible en: <https://www.aldeasinfantiles.org/getmedia/d59c4650-58fb-400e-b137-86b83decb99a/Mapeo-Politica-Publica-y-Servicios-de-Egreso.pdf>

⁸³ Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. 2014. Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica. Santiago de Chile: FCE

⁸⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Santiago de Chile: FCE. Pág.47

⁸⁵ Centro de Sistemas Públicos. 2013. Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final Pág.13



En este sentido, dependiendo de las variables territoriales, **el personal puede tener diferentes formas de ser provisto desde el punto teórico, pero que hoy están siendo desaprovechadas**, por ejemplo, para intervenciones que requieran perfiles especializados para casos específicos, como alternativa de provisión para determinados territorios. Además de la licitación por proyecto en función de un número de causas pueden existir otras alternativas, como las licitaciones de jornadas u horas específicas de personal especializado, o una forma mixta entre ambos.

El uso y combinación de estas alternativas, no obstante, podría aumentar los esfuerzos de planeación y organización.⁸⁶ Asimismo, pueden enfrentar diversos desafíos de gobernanza, como los que hoy suceden con los prestadores de servicios de diagnóstico y pericia para el SPE, los cuales se enfrentan a problemas con el proceso de acreditación el cual tiene que acreditar a cada eventual prestador en el Consejo de Expertos y a la dificultad de coordinar y dar seguimiento a diferentes prestaciones dispersas por parte del SPE.

Por último, como parte también de la organización del personal, es necesario ahondar sobre las intervenciones complementarias que contempla el SPE para el cuidado residencial, como es la preparación para la vida independiente o el trabajo con la familia de origen. Al respecto, hoy se contempla que estas intervenciones sean ejecutadas por proyectos del mismo colaborador acreditado, lo cual es utilizado – también – como mecanismo de permitir llegar a una mejor base de financiamiento al mismo dispositivo (**ver sección 2.3.1**). Ahora bien, de avanzarse en mejores marcos de financiamiento, surge el cuestionamiento de si la provisión de estas intervenciones complementarias, deban ser provistas por otros proyectos y si esto – de ser así – deban ser ejecutadas por el mismo organismo a cargo del centro residencial en términos de cuidado.

Todo este debate debe **tener en cuenta que una mayor flexibilización de las formas de provisión puede generar un mayor desafío de gobernanza, planeación y finalmente complejidad de administración y costos de transacción**. Ahora bien, este problema ya existe formalmente en el sistema actual. Hoy el sistema enfrenta una importante desagregación de proyectos, en donde ya existen proyectos adosados para un mismo dispositivo, pero que tiene -por lo tanto -un impacto para las tareas de supervisión del Servicio, lo que se suma también a los diferentes marcos de asignación de recurso variable que existen en la ley (**ver sección 2.3.2**).

⁸⁶ Centro de Sistemas Públicos. 2013. Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final Pág-13



2.2.5 Marcos normativos y procesos licitatorios

2.2.5.1 Sobre el marco normativo para el proceso licitatorio

La licitación de los proyectos de SPE se realiza bajo el marco normativo de la Ley de Subvenciones. Paralelamente, el Estado ha ido afrontando el desafío de unificar o dotar de criterios mínimos a los marcos legales con los cuales se realizan transferencias al sector privado, dada la diferencia de criterios y trato entre servicios y organismos privados, según cual sea la normativa⁸⁷.

El legislador ha empleado tres tipos de procedimientos para implementar mecanismos de financiamiento basados en la asignación de subvenciones: la asignación reglada, mediante concurso público y la asignación directa⁸⁸. Ejemplo de la primera son las subvenciones educacionales. Las subvenciones mediante concurso público se han manifestado mediante concursos o títulos transferibles y las directas dadas por glosas específicas y fondos.

Cabe reflexionar al respecto que el marco legal de compras públicas fue pensado para un conjunto general de adquisición de bienes y servicios, con fines de lucro principalmente, en características económicas diferentes donde se pueden obtener recursos de otras formas complementarias y no necesariamente para servicios de intervención social con carácter permanente. Estos además constituyen bienes de confianza, los que generan una gran asimetría de información para el agente que ejecuta la licitación dado que se enfrenta a diversas dificultades para evaluar el cumplimiento de lo convenido⁸⁹, lo que obliga a concentrarse en la definición de los insumos⁹⁰. Algunos elementos, tales como las cauciones especificadas para esta ley – como la de seriedad de la oferta- pueden ser contraproducentes debido a que la naturaleza económica de los organismos para estos proyectos es diferente.

Aun así, otros servicios públicos con prestaciones similares en términos de trabajo social de caso y salud mental como por ejemplo el Servicio Nacional para la

⁸⁷ Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado. Informe Final. Pág. 36. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Comision-Asesora.pdf>

⁸⁸ García, W. 2011. La subvención administrativa. Santiago de Chile: Librotecnia

⁸⁹ Centro de Sistemas Públicos. 2013. Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final. Pág.10

⁹⁰ Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. 2014. Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica. Santiago de Chile: FCE Pág. 123



Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda)⁹¹, o que abarcan servicios que igualmente son de alta complejidad, relacionados a casos en particular y que son bienes de confianza como la Defensoría Penal Pública (DPP) o Mediación Familiar.

Cabe destacar que, por ejemplo, **la DPP tiene una gobernanza especial para administrar su sistema de licitaciones. Independientemente de sus resultados, sí es importante analizar algunos elementos de sus procesos y gobernanza, lo que incluye instancias especializadas para su planificación, adjudicación y reclamo, las que son innovaciones regulatorias que incorporó este organismo de forma especial a la Ley de Compras, debido a las características propias de sus servicios.** En la DPP el proceso es especialmente reglado en reglamento⁹², siendo descentralizado, aunque con base a una planificación coordinada a nivel nacional que fija el calendario y las bases tipos. El organismo tiene un órgano colegiado denominado “Consejo de Licitaciones” y a nivel regional un “Comité de Adjudicación Regional” conformado por diferentes actores, no solamente del servicio. Asimismo, tiene mecanismos especiales de reclamación al Tribunal de Compras Públicas. Por último, la DPP fija un proceso de evaluación anual de todo el proceso licitatorio, con el cual se revisan los resultados y factores que necesitan modificarse.

Por su parte, también cabe estudiar la experiencia del sistema de licitaciones de mediación familiar, también dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Al respecto, existen diversas evaluaciones que han profundizado en cómo ha optimizado su uso de forma positiva.⁹³ Su análisis puede ser de utilidad para la provisión de prestadores individuales.

Estos servicios han implementado ya por años este marco regulatorio, encontrándose con algunas limitantes como las garantías de fiel cumplimiento y procesos de control de legalidad que establece, destacándose por otra parte los elementos positivos que tiene el sistema de compras públicas en términos de transparencia, reglas de protección de derechos laborales, reducción de costos de administración y publicidad, instancias de reclamo y confidencialidad en los procesos licitatorios, entre varios otros.

⁹¹ Aguilar, M. 2013. Trabajo social. Concepto y Metodología. España: Ediciones Parainfo Pág. 159

⁹² Decreto 495 de 2002 que aprueba reglamento sobre licitaciones y prestación de defensa penal pública. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/3eaea76846661da1cdbc49aa62e16ae6.pdf>

⁹³ Centro de Sistemas Públicos. 2017. Evaluación del Programa de Licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública. Informe Final corregido; Contraloría. 2018. Informe Final Subsecretaría de Justicia. 187/2018



Sin duda un punto clave a considerar es la experiencia del recientemente promulgado Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ) el cual se creó para la ejecución de medidas y sanciones del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en reemplazo del Sename. Este hito no es menor, ya que, aunque es de una magnitud menor en términos presupuestarios y de cantidad de proyectos, significó el paso de la Ley de Subvenciones a la Ley de Compras Públicas N° 19.886, para un similar grupo de actores involucrados y tipos de servicios. **La evaluación de su implementación será fundamental, tanto en sus elementos positivos, el nivel de aprendizaje y adaptación de los actores participantes, las acciones llevadas a cabo por este nuevo servicio en las sucesivas etapas de su implementación y especialmente el impacto de las posibles barreras tales como el uso de garantías o el funcionamiento de la licitación de los mediadores, entre otros elementos.**

2.2.5.2 Sobre la evaluación de ofertas

El proceso actual de evaluación de las ofertas que se presentan en los procesos licitatorios del SPE se enfoca hoy en los factores técnicos propuestos por los proyectos. Estos factores técnicos en experiencias licitatorias de servicios similares tienen diferentes énfasis.

En el caso de la DPP las bases técnicas consideran tantos factores de evaluación técnica y económica tales como costos, experiencia, personal y apoyo administrativo, entre otros. Este servicio aplica una evaluación secuencial, en una primera parte analiza los factores técnicos y luego- una vez aprobado- los económicos, con la finalidad de que estos no constituyan una barrera de entrada significativa, lo que también se refleja en la ponderación. En el caso de la evaluación técnica esta se concentra de forma importantemente en la experiencia del personal propuesto, debido a la naturaleza del servicio⁹⁴.

En el caso de las intervenciones de Senda, es importante analizar el proceso de licitación de las residencias de tratamiento, las que comparten características similares a los centros residenciales de SPE. Las últimas bases de licitación en 2022 ⁹⁵, establecen una evaluación que pondera principalmente los recursos humanos y la

⁹⁴ Defensoría Penal Pública. 2023. Fija nuevo texto refundido de las bases administrativas, técnicas y anexos para la licitación pública del servicio de defensa penal; y establece lo que indica. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/cc4ef89cd8e37d76d13873dc13bf273f.pdf>

⁹⁵ Ver concurso 662237-36-LR22 en mercado público



cantidad de planes de intervención que pueden ejecutar, con un 70%, seguido de otros factores tales como las condiciones de empleo (5%), antecedentes del oferente (22%) y el cumplimiento de requisitos formales (3%). Se pueden solicitar durante el proceso antecedentes y corrección de errores formales, siempre que no signifique una situación de privilegio. La evaluación está a cargo de una comisión de funcionarios del servicio.

Por su parte, las primeras licitaciones de servicios del SNRSJ para programas de medio libre, se enfocan en un ámbito técnico, económico y administrativo, todo de una vez. El ámbito técnico es el principal, ponderando un 80% del total, en el cual se evalúa principalmente el cumplimiento de estándares técnicos por parte de los prestadores enfocados a procesos tales como contar con un diagnóstico territorial, redes y enfoques determinados, entre otros. Asimismo, considera a evaluación de la propuesta de personal, así como de la ubicación de la infraestructura. Cabe destacar que la evaluación económica pondera un 15% del total, siendo una evaluación general de la valorización de la oferta.

En el caso del Servicio de Protección⁹⁶, las últimas bases de licitación han avanzado en una clara mayor especificación de los ámbitos solicitados, dado que anteriormente las bases en Sename se enfocaban altamente en la propuesta técnica presentada por el colaborador. Hoy se ponderan puntajes para los factores técnicos tales como la caracterización del sujeto (20%), el diseño de la intervención (30%), la propuesta de actividades en base a una matriz lógica (30%), la gestión de personas (10%), el sistema de información (10%). Existen también criterios de desempate y no hay evaluación de tipo económica.

Por otra parte, las bases de licitación de SPE no consideran de manera relevante la experiencia de los colaboradores. Al respecto cabe destacar que este es un elemento clave, especialmente en servicios de alta complejidad como lo es el cuidado residencial, pero que requiere de evaluarse sincrónicamente de forma conjunta con lo que se evalúa a nivel de acreditación sobre todo con los niveles de esta, y como ellos pueden acreditar estos años de experiencia y los resultados de su trabajo en el tiempo. El impacto de no abordar debidamente la experiencia, según el grupo focal, ha impactado en que nuevos prestadores han carecido de las capacidades necesarias para proveer los servicios, incluso desistiendo al par de meses.

⁹⁶ Ver bases técnicas y administrativas de 2024 en https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2694_archivo_01.pdf



GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“Entonces eso es complejo en el sentido de que por lo menos darle un peso, no sé si tú quieres de un 5% pero no puede, no puede ser cero, porque lo que uno debiera atender es que si una institución, lo mismo pasa en los ambulatorios, si una institución tiene una buena ejecución de un proyecto por el servicio, los chicos están bien, todas las evaluaciones del servicio son muy buenas, incluso no tendría sentido que ese código se licitara, si uno quisiera llegar a un modelo, digamos, más óptimo”.

(...)

“Entonces aquí ha habido proyectos que los entregan al mes, dos, tres meses después, con un tremendo costo para los niños, con un costo para el estado, porque es una licitación perdida, hora hombres, plata, niños que tienes que a lo mejor volver a derivar a otra institución más”

(...)

“Y respecto a la calidad de los de los prestadores tampoco, porque lo que ellos decidieron, que ya nos parece como insólito, digamos, lo que ellos decidieron en la rúbrica de evaluaciones que es una evaluación ciega. Entonces, la experiencia de la institución vale exactamente cero, o sea, ni siquiera se mira, lo que ha generado, digamos, los problemas que instituciones nuevas quieren entrar, que me parece muy bien, pero sin, a lo mejor, los procesos de acompañamiento”

En este sentido, un aspecto a revisar es la sincronía de estos elementos con los evaluados por el proceso de acreditación, especialmente teniendo en cuenta la temporalidad de cada uno de estos con el ciclo de vida de los proyectos y los programas, así como del nivel de duración del verificador de cumplimiento. En este sentido, se advierte de diversos elementos que son evaluados en las dos fases de forma repetida, tales como los relativos al sistema de información o el diseño de la intervención. Por último, los diferentes niveles de acreditación no tienen impacto en la evaluación del proceso licitatorio.

Para culminar este análisis, cabe advertir que en general la experiencia comparada de los procesos licitatorios muestra que los procesos son realizados de forma centralizada, en concursos unificados con zonas territoriales diferenciadas. La única excepción a esto es el proceso de la DPP, la cual, en base a un calendario unificado, genera bases tipos las cuales luego son adaptadas y licitadas de forma diferenciada por unidades de compra a nivel regional. Teniendo en consideración las problemáticas y desafíos existentes de planificación de la oferta a nivel regional



señaladas anteriormente ([ver sección 2.2.1](#)), un mayor nivel de descentralización merece ser estudiado en profundidad para ver su factibilidad en SPE.

2.2.5.3 Sobre la instalación de los proyectos, preparación previa y duración de los convenios

En este aspecto, cabe remarcar dos aspectos importantes antes del proceso de implementación. La naturaleza de los centros residenciales de SPE genera una serie de desafíos que no necesariamente están previstos de manera suficiente en los procesos licitatorios actuales.

Uno de ellos es que, si bien pueden cambiar los responsables de los proyectos, sus sujetos de atención no lo hacen, lo que, de generarse cambios en este ámbito, puede generar impactos significativos en sus procesos de cuidado e intervención. Hoy no existe un proceso obligatorio (solamente a nivel de acreditación de forma opcional) que permita la transición entre equipos de forma armoniosa, con traspaso y colaboración entre los equipos nuevos y anteriores. Asimismo, no se protege los vínculos de cuidado que puedan existir entre el personal y los niños, niñas y adolescentes.

Otro elemento es la infraestructura y la habilitación de espacios. Esta requiere de procesos de preparación para su funcionamiento en régimen. En el caso de exigírsele este insumo a colaboradores acreditados, la preparación de este resulta una importante barrera de entrada ya que se deben ejecutar gastos de forma anticipada a la recepción de los ingresos, no existiendo actualmente mecanismos adecuados de financiamiento anticipado, preparación e instalación.

GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“Respecto a los adelantos que hay un tremendo tema, porque hoy en día la ley de subvenciones te permite solamente un mes de anticipo, se paga por día en niño atendido, entonces es sumamente complejo el tema de los de los adelantos” (...)

Por su parte, cabe remarcar la complejidad de que los convenios tengan como duración solo un año para los centros residenciales, siendo un elemento que impide la generación de una trazabilidad financiera y consolidación técnica, además del aumento importante en costos de transacción para los dos actores, quienes frecuentemente deben prepararse para procesos licitatorios, generando como impacto un mayor uso de resoluciones de emergencia y menos incentivos de participación.

DESAFÍOS IDENTIFICADOS

- ❖ Problemas para la detección anticipada de las futuras necesidades de atención.
- ❖ Formas de organización y obtención de insumos con alto nivel de rigidez.
- ❖ Licitaciones de centros residenciales con escasa participación.
- ❖ Marcos normativos del proceso licitatorio poco flexibles.

2.3 Financiamiento

Esta sección realiza un análisis de las fuentes de obtención del financiamiento por parte de los prestadores y servicios asociados, así como de las formas de asignación de estos recursos. En este marco, revisa la pertinencia de diversos factores tales como la devaluación de los ingresos en el tiempo, la variación del costo por lugar y el impacto de diversos costos no contemplados inicialmente, entre otros.

2.3.1 Fuentes de financiamiento

Diversos estudios e informes concuerdan que el modelo de financiamiento, derivado de su carácter parcial ([ver sección 1.2](#)), no entrega los recursos suficientes para el estándar que se exige por parte del mismo servicio. Esto se basa en que este aporte parcial hoy es insuficientemente cubierto por los colaboradores acreditados.

GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“En promedio estamos aportando el 33%, de eso que aportamos es lo que logramos conseguir, pero obviamente hay alguna (...) organismo que no logra nada de conseguir y están viviendo con la subvención y, por lo tanto, imposible que cumplan con los estándares porque no están financiados los estándares de calidad con los recursos. Eso es lo primero”

El más reciente informe de la Mesa de Residencias a partir del estudio de la consultora Focus identificó diversas brechas que en una residencia de hasta 12 residentes existe una brecha de al menos 35% en los gastos para 2022⁹⁷, brecha que va disminuyendo al alcanzar hasta 39 residentes para luego retomar un mayor porcentaje, dado el carácter en “U” de los gastos de este tipo de servicios⁹⁸. Los diferentes informes señalan también la diferencia que existe entre los ingresos según tipo de provisión.

⁹⁷ Mesa de Residencias y Fundación Focus. Estudio de ingresos y gastos en residencias de protección especializada de la niñez y adolescencia (Mejor Niñez) en 2022. Resumen Ejecutivo.

⁹⁸ Centro de Sistemas Públicos. 2013. Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final. Pág. 15



Según el estudio de Focus, el gasto total mensual por niño, niña y adolescente en administraciones directas es un 48% mayor que el otorgado a los colaboradores acreditados. Aun así, cabe destacar que el costo de tercerizar también implica otros gastos de administración y de transacción en la estructura organizacional del Servicio, además de los factores regulatorios propios del Estado.

Al realizar un ejercicio de costeo en función de los parámetros establecidos por ley, el cual establece un costo tipo máximo por niño, niña y adolescente y los estándares fijados en las orientaciones técnicas para las Residencias de Vida Familiar⁹⁹ podemos identificar diversos hallazgos.¹⁰⁰ Hoy los ingresos de los centros se componen de al menos tres elementos:

- a) El ingreso fijo por el costo fijo de los gastos y que representa el 50% del costo total del proyecto según el total de plazas que tenga. A este tipo de gasto se adicionan algunos factores por complejidad, tamaño de cobertura y edad atendida.
- b) El ingreso variable que considera la cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos en cada mes y que pondera el otro 50%, de completarse la totalidad de atendidos.
- c) El ingreso complementario, de carácter variable que, de forma adicional a los anteriores, se obtiene mediante la integración de ingresos de otros proyectos licitados que son parte de los mismos centros residenciales (preparación para la vida independiente o reunificación familiar).

La integración de estos ingresos, al adicionarse genera un resultado diferente en la composición del tipo de estos. Al considerarse los ingresos complementarios, el gasto variable representa un 34%, esto es por la influencia que tienen finalmente los factores adicionales como edad, complejidad y otros que se adicionan a los ingresos fijos. Al incluir todos los factores posibles y bajo el supuesto de un total de plazas siendo ocupadas podemos identificar que a 12 plazas se logra una cobertura total del financiamiento. No obstante, al no considerar la influencia de los

⁹⁹ Orientaciones técnicas de la línea de acción de cuidado alternativo modalidad tipo residencial residencia de vida familiar para adolescentes, disponible en: <https://www.mejorninez.cl/descargas/doc-MN/ot/2023/REX-368-APRUEBA-OOTT-RESIDENCIA-DE-VIDA-FAMILIAR-PARA-ADOLESCENTES.pdf>

¹⁰⁰ Se utilizaron los parámetros de salarios establecidos por el estudio de Focus y Mesa de Residencias anteriormente citado.



programas complementarios los ingresos solamente alcanzan a cubrir el 83% del total.

Ilustración 5. Ejercicio de brechas entre ingresos y gastos y composición de gastos de modalidad de Residencia de Vida Familiar

			Cantidad de plazas				
			12	16	20	24	
Ingresos	Fijo	(50% de gasto por ley más complejidad, cobertura y edad)	\$17,2	\$22,0	\$28,6	\$34,4	
	Variable	50% de gasto por ley	\$3,8	\$5,0	\$6,3	\$7,5	
	Variable 2	Ingresos netos del programa complementario	\$5,0	\$6,7	\$8,4	\$10,0	
	Composición porcentual del gasto	Sin programa complementario	Fijo (*con cobertura media)	82% (90%*)			
			Variable (*con cobertura media)	18% (10%*)			
		Con programa complementario	Fijo (*con cobertura media)	66% (80%*)			
Variable (*con cobertura media)			34% (20%*)				
Gasto	Fijo	(Personal base y gasto en arriendo para 12 plazas)	\$23,0	\$23,0	\$23,0	\$23,0	
		Porcentaje del total	91%	67%	59%	52%	
	Variable	(Personal variable sobre la base de 12 plazas + gastos operacionales sin arriendo)	\$2,2	\$11,5	\$16,3	\$21,1	
		Porcentaje del total	9%	33%	41%	48%	
Brecha	Porcentaje de financiamiento sin programa complementario (*con ocupación media)		83% (76%*)	81%	89%	95%	
	Porcentaje de financiamiento con programa complementario (*con ocupación media)		103% (86%*)	101%	110%	118%	

Fuente: elaboración propia

Cabe destacar que el ejemplo de costeo se realizó solo teniendo en cuenta los estándares fijados para los proyectos residenciales, y no los exigidos específicamente para los proyectos complementarios, por lo que éstos tienen un costo adicional teórico que no está siendo contemplado. Este escenario se suma a que el ejercicio se realizó teniendo en cuenta un supuesto de aplicación del total de factores posibles (lo que no necesariamente puede darse según el tipo de residencia) y a un total de ocupación, lo que lo hace extremadamente dependiente de este factor. Al disminuir, en un centro de 12 plazas, a un escenario de ocupación media (seis plazas ocupadas) la capacidad de financiamiento disminuye a un 76% y de un 103% a un 86% en el caso de considerar los programas complementarios.

Los parámetros de financiamiento están explícitamente definidos en la Ley de Subvenciones, los cuales establecen un valor base por niño, niña o adolescente mensual. **La codificación a nivel de ley de los valores de las prestaciones no se encuentra presente en otras experiencias comparadas como el SNRSJ, Senda o la DPP. Esto genera una restricción para la puesta en marcha de nuevos estándares de actuación, los que constantemente deben ser actualizados de acuerdo con un**



aprendizaje y evaluación, incluso en lo económico, en el ciclo de vida de los programas.

Aun así, cabe destacar que el artículo 30 de la Ley de Subvenciones establece un mecanismo de actualización de estos valores el cual puede realizarse en la discusión de la ley de presupuestos anual, siempre considerando la propuesta de la Subsecretaría de la Niñez, las recomendaciones del Consejo de Expertos y la disponibilidad presupuestaria. Este procedimiento aún no ha sido utilizado por parte del SPE.

2.3.2 Factores de asignación de recursos

La actual Ley de Subvenciones establece la forma de asignación de los recursos para cuidado alternativo, señalando que un 50% de los ingresos es por costo fijo y el otro 50% por factores variables dependiendo del total de plazas ocupadas en el último mes. Aun cuando para el resto de las prestaciones de SPE esto quedó fijado para reglamento, el legislador optó por mantener esta codificación para este tipo de prestación.

Al desagregar los tipos de gastos de los centros residenciales ([ver anexo 3](#)) es posible identificar que al menos el 90% de los gastos en un centro residencial de doce plazas son gasto fijo, proporción que disminuye al aumentar el total de plazas convenidas dado que los factores más afectados por la variación de la cantidad de ingresos toman mayor protagonismo, principalmente el personal sujeto a diferentes ratios de atención. En este sentido, la forma de asignación inicialmente fijada por ley para este concepto resulta insuficiente, la que se logra compensar parcialmente al incluir los factores adicionales.

También cabe destacar que en la actualidad no se consideran formas de asignación de recursos en base al logro de resultados. Si bien la Ley N° 20.032 en su artículo 34 establece un mecanismo de bono de reconocimiento del 2% del presupuesto anual, esto actualmente no se considera para la línea de intervención de cuidado alternativo. Considerando los atributos esperados en la cadena de valor público de los programas ([ver sección 1.3](#)) en torno a resultados esperados, es posible que se esté invisibilizando un incentivo, que bien diseñado en términos de temporalidad y sin afectar los costos de insumos y procesos, puede ser adecuado según cada tipo de centro residencial, en línea con otras experiencias como la de la DPP la cual incluye un pago por logro de resultados de defensa exitosa, la cual se



mide y financia con una temporalidad mayor, sin afectar el pago de los costos del servicio.

Independientemente de este análisis, **cabe destacar que la codificación a nivel legal de las formas de asignación de los recursos genera el problema que frente a nueva evidencia, costos y evaluaciones económicas no se adapte de manera expedita a estos factores**, lo que se suma a las diferentes condiciones de los diferentes territorios, generando un obstáculo de adaptabilidad.

Por otra parte, es indudable que hoy existe una alta complejidad de procedimientos que se están llevando a cabo para intentar alcanzar los montos requeridos, los que constan de diversos factores y tipos de ingresos, con alto nivel de supuestos, lo que genera dificultades tanto de administración para el propio SPE como para los colaboradores acreditados. A esto se adiciona la serie de problemas que consideran los costos imprevistos y factores de asignación de los recursos, que se analizan a continuación.

GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“Segundo, decir que esta fórmula tan y engorrosa de variable, fijo hoy día yo miraba en la fórmula que puso, que le ponía así, tenían, cuatro con discapacidad: cuatro niños te aumentaron un poco la fórmula, si tenía dos de no sé qué, la fórmula más engorrosa que no es un incentivo para nadie, porque no es que tú tengas por más discapacidad tú la fórmula vas a querer tener más porque la fórmula te cambió, o sea que no tiene ni una razón de ser una fórmula tan engorrosa”

2.3.3 Variabilidad del costo territorial

Otro elemento para analizar es la variación de los costos según la zona en la que están ubicados los centros residenciales. El reglamento de La Ley de Subvenciones fija una asignación para complementar el gasto, tanto en la parte fija como variable de los gastos (en cuidado alternativo) según el lugar donde estará emplazado el proyecto, estableciendo diferentes categorías de aumento porcentual según cada comuna o ciudad. Este es un elemento clave ya que como analiza el informe de Fundación Focus de 2022, existe una importante diferencia de costos per cápita en



donde “el 25% de las residencias que más gastan, llegan a 2,8 millones y presentan costos más del doble que las del primer cuartil”¹⁰¹.

Hoy los factores zonales datan realmente de 2013, cuando un estudio de costos determinó las diferencias de gastos por zona, las que luego fueron consideradas a nivel reglamentario. La categorización mencionada no considera otros elementos como el aislamiento o la variación del costo de la vida por cada zona. Estos factores intentaron incluirse por SPE considerando otras metodologías de costos de Junaeb como por la distancia de las zonas a la capital regional.¹⁰²

Lamentablemente, la estimación de gastos territoriales presenta diversos desafíos, problema que no solamente tiene SPE, dada la complejidad de estimar factores de aislamiento de forma precisa y los costos de la vida de forma diferenciada. Aun así, han existido diversas iniciativas por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) con la identificación de localidades en condición de aislamiento¹⁰³ como con el costo de la vida¹⁰⁴.

En este contexto, si se contrasta la categorización actual de comunas que utiliza SPE con factores institucionales de otras instituciones encontramos diferencias. La tabla 13 detalla la cantidad de comunas por cada categoría. Asimismo, muestra la cantidad de esas comunas que tiene reajustes de algún tipo en categorizaciones de remuneración tanto del Poder Judicial como del sector público en general, como las diferencias entre porcentajes de variación de estas con las de SPE.

¹⁰¹ Mesa de Residencias y Fundación Focus. Estudio de ingresos y gastos en residencias de protección especializada de la niñez y adolescencia (Mejor Niñez) en 2022. Resumen Ejecutivo.

¹⁰² Subsecretaría de la Niñez. 2019. Sistema de financiamiento Servicio de Protección a la Niñez. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=160099&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

¹⁰³ Subdere. 2019. Identificación de localidades en condición de aislamiento. Disponible en: https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/515/Identificacion_Localidades_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰⁴ Sasmay, A., Pérez, J. y Talbot-Wright, H. 2022. Asignaciones de zona, aislamiento y costo de vida en el sector público. Una aproximación inicial a la situación de la región de Magallanes y de la Antártica chilena. Número 2022/30 Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-299464_doc_pdf.pdf y Aroca, P. 2004. Análisis costo de vida II Región. Informe Final. Universidad Católica del Norte, Instituto de Economía Aplicada. Disponible en: http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/13859/UCAntofagasta-IDEAR_INFORME%20FINAL_Analisis%20Costo%20de%20Vida.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Tabla 13. Cantidad de comunas por cada categoría zonal de SPE y comparación de variación porcentual con otros mecanismos de variación zonal

Categoría de comuna SPE Reglamento de 20.032	Cantidad de comunas con esta categoría de zona	Cantidad de comunas del Poder Judicial y Sector Público de la categoría que sí cuentan con algún tipo de reajuste	Promedio de diferencias porcentuales con PJ de las comunas con reajuste	Promedio de diferencias porcentuales con sector público de las comunas con reajuste
A	146	2	-30%	-21%
B	136	59	-24%	-13%
C	34	17	-43%	-21%
D	8	4	-67%	-30%
E	18	7	-127%	-64%
F	2	1	-180%	-96%
Total	344	91	-41%	-21%

Fuente: elaboración propia.

Al analizar los resultados se identifica que de las comunas que presentan algún tipo de reajuste, la diferencia entre porcentajes de variación aumenta en la medida de las comunas que cuentan con mayor asignación de zona de SPE. Esto quiere decir que, a medida que mayor es la asignación de zona en este servicio, aun así, es mayor la diferencia con los reajustes otorgados por otras instituciones. La diferencia se hace particularmente significativa en las comunas de la categoría E y F de SPE, que, aunque solo son 21 comunas presentan diferencias significativas de más de 100%.

Los resultados muestran que, en efecto, algunas comunas, especialmente las con mayor aislamiento, son las que resultan especialmente afectadas. La categoría F, por ejemplo, permite comparar los resultados de la comuna de Isla de Pascua, llegando a una diferencia de 180% con el Poder Judicial y de 96% con el sector público. Los resultados de la Misión de Observación realizada por la Defensoría de la Niñez al centro residencial de la Isla de Pascua en 2024, demuestran lo altamente complejo de la instalación de proyectos en esta comuna “debido al alto costo de vida y al aislamiento geográfico que ello implica” lo que impacta, entre otras cosas, “en largos períodos con dotación incompleta y una corta permanencia de los trabajadores en sus cargos, debido a que la oferta laboral no ofrece condiciones que compensen los costos que implica la migración y permanencia en Isla de Pascua”¹⁰⁵. Entre las

¹⁰⁵ Defensoría de la Niñez. 2024. Informe final REM PER Hare O Tatou I Rapa Nui. Pág. 13. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Final-Visita-REM-PER-Rapa-Nui.pdf>

recomendaciones del informe de la visita está la actualización de la tabla de factores y valores de la Ley de Subvenciones.

Cabe destacar que el actual artículo 30 del reglamento, publicado el 30 de mayo de 2023 de la Ley de Subvenciones establece un mecanismo de actualización de este factor. En este señala que cada cuatro años deberá revisarse esta tabla por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la Dirección de Presupuestos, previa propuesta de SPE.

2.3.4 Otras fallas y desafíos en el financiamiento

2.3.4.1 El valor del dinero en el tiempo

Uno de los elementos claves en materias de financiamiento es cómo este es capaz de adaptarse a las variaciones que tiene el valor del dinero en el tiempo en relación con los costos asociados. En la actualidad, la Ley de Subvenciones fija un sistema de reajuste basado en la Unidad de Fomento (UF), indicador que reemplazo a la Unidad de Subvenciones del Sename (USS). Los dos indicadores toman como supuestos las variaciones del Índice de Precios del Consumidor (IPC), siendo la UF un sistema más conocido, utilizado en diferentes parámetros de costos del propio gasto y transparente, razón por la cual se realizó el cambio.

Si bien esto pudo ser un avance, la readecuación del valor del tiempo por UF presenta algunas dificultades. Una es que no considera la variación particular que tienen los costos de los salarios, los cuales no necesariamente responden a la variación IPC¹⁰⁶ y que en este tipo de servicios resulta altamente gravitante dado que el costo de las remuneraciones abarca más del 70% del total del gasto ([Ver anexo 3](#)).

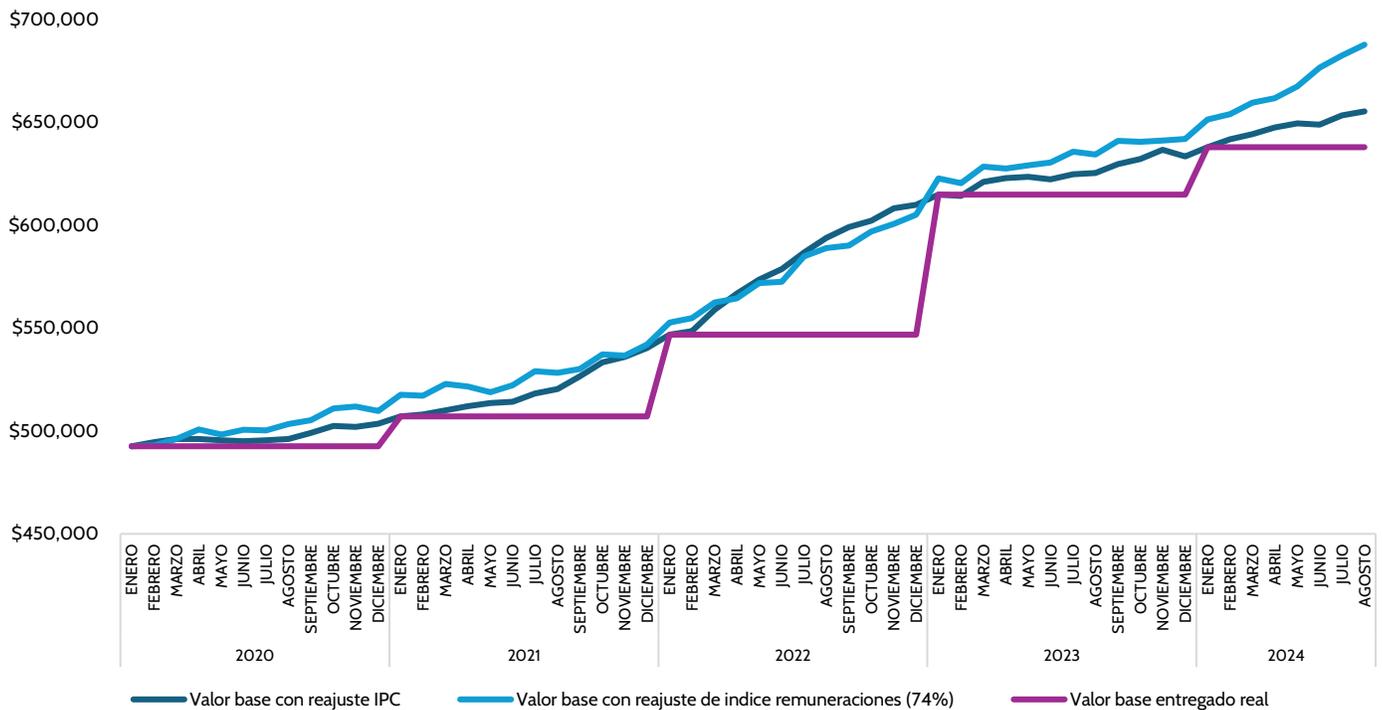
Una de las formas más precisas al respecto es analizar cómo afecta de manera especial el Índice de Remuneraciones (IR) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el cual analiza la variación de este tipo de gastos. Al comparar el reajuste mensual del valor del aporte fiscal mensual según la UF desde enero de 2020 con el reajuste del IR en el 74% de este valor (correspondiente al peso relativo de las

¹⁰⁶ Álvarez, J. 2018. El problema estructural de la subvención que entrega el Sename a sus organismos colaboradores. Ciper Chile. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2018/06/08/el-problema-estructural-de-la-subvencion-que-entrega-el-sename-a-sus-organismos-colaboradores/>



remuneraciones en el gasto) es posible ver que existe una diferencia que se va acumulando en el tiempo, la cual se vio reducida durante 2020 y 2022 en contexto de pandemia y postpandemia, justo cuando hubo un alto periodo de inflación. Sin embargo, al estabilizarse esta última, la distancia entre los dos valores empieza a tomar relevancia nuevamente, llegando a un 4,8% de diferencia porcentual a agosto de 2024 (Gráfico 8). Tal y como demuestra el investigador Álvarez Chuart, quien realizó este mismo ejercicio analizando la variación de la Unidad de Subvención del Sename (USS) de Sename desde 2005 hasta 2018, esta diferencia porcentual podría ir acumulándose en el tiempo, demostrando que en 13 años esta alcanzó el 34,7%.¹⁰⁷

Gráfico 8. Valor reajustado de aporte fiscal en el tiempo según UF, en comparación a valor considerando IR y valor base entregado real



Fuente: elaboración propia

Otro factor para considerar es que la ley menciona explícitamente en su artículo 30 que el valor de la UF será calculado para todo el año en función del valor que tenga esta unidad al 1 de enero. Esto genera el problema de que no es capaz de

¹⁰⁷ La metodología de comparación al respecto es idea inicial de autor antes citado.



atender a las variaciones de este indicador que se producen durante el año. Como demuestra el gráfico 8, el valor base real con reajuste IPC considerando solo las variaciones a los meses de enero van generando importantes brechas con el valor real, especialmente en periodos de alta inflación. A agosto de 2024, el valor real de lo que sería un aporte que considere la UF mensual con lo considerado a inicio de año, llega a un 2,73% y a un 7% si se considera el valor con el IR antes analizado.

El marco normativo actual lamentablemente no incorpora mecanismos adecuados que permitan considerar estos reajustes en el tiempo. Esto contrasta con otras experiencias y normativas. Por ejemplo, la Ley de Compras Públicas considera la posibilidad de incluir mecanismos de reajuste de precios en contratos públicos de suministro continuo de bienes o servicios, pudiendo incorporar en los contratos diferentes indicadores de acuerdo con la naturaleza del rubro. En este contexto, Chile Compra, entidad administradora del sistema de compras públicas recomienda para proveedores de menor tamaño y, por lo tanto, con menor capacidad financiera incorporar una frecuencia de reajuste incluso cada 3 o 4 meses, incluyendo en ello también que sean reajustes ordinarios o extraordinarios.¹⁰⁸ También cabe mencionar que, en licitaciones de Senda para programas de tratamiento de justicia juvenil, regidas por compras públicas, se incorporan en las bases de licitación que el servicio “realizara cada cuatro meses un proceso de ajuste en el pago de los meses de planes de tratamiento contratados”¹⁰⁹

2.3.4.2 Gastos ocultos e imprevistos

Además de las variaciones del valor del tiempo del dinero, la prestación de servicios de cuidado alternativo residencial se enfrenta a una serie de costos ocultos y exógenos, no considerados inicialmente. Uno de ellos son las crisis y emergencias que generan costos adicionales a los contemplados y que pueden afectar gravemente la situación de los centros. Frente a ello, la respuesta de financiamiento del SPE es la postulación, en el caso de los centros tercerizados, a proyectos de fondos de emergencia.

¹⁰⁸ Chile Compra. 2022. Aprueba directiva de contratación pública N°40 sobre recomendaciones para organismos públicos y proveedores del Estado sobre reajuste de precios en contratos públicos. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2022/08/469BRes-ApruebaDirectivaN%C2%BO40.pdf>

¹⁰⁹ Ver base de licitación I.662237-27-I234 pág. 88.



Estos se enfocan, fundamentalmente en Proyectos de Emergencia de Salud (PES) y Proyectos de Emergencia en Infraestructura (PEI), a esto se agrega la apertura a otras situaciones que pudieran requerir inversiones extraordinarias. El problema que se identifica en esto, según la percepción de la Mesa de Residencias, es que los criterios para la aprobación o rechazo de los mismos no les resulta clara, visualizando que pueden ser rechazados por criterios disímiles según la dirección regional que los evalúa.

A ello, se agrega el desfase entre la necesidad de financiamiento, la presentación del proyecto, la respuesta y el traspaso efectivo de los fondos, cuestión que podría ser tan dilatada que, en el momento de su concreción, la necesidad inicial se haya agravado o ya no resulte pertinente. O, en otras ocasiones, se ha dado que los proyectos son rechazados luego de hecha la inversión por parte del colaborador acreditado, afectando sus recursos para cumplir con otras funciones. Por el contrario, cuando los centros de administración directa presentan ese tipo de requerimientos, los fondos provienen del presupuesto de operación del propio Servicio, lo que se observa como una diferencia sustancial de la operación.

Por otra parte, los centros y las fundaciones muchas veces desembolsan gastos en ítems de supervivencia del cual no necesariamente están especializados o que no se consideran en los montos otorgados. Un claro ejemplo son las prestaciones de salud mental de niños, niñas y adolescentes, que frente a las brechas existentes en la red asistencial en esta materia deben ser asumidos por parte de los proyectos, muchas veces perjudicando la efectividad de los planes de intervención de niños, niñas y adolescentes, los cuales un 62% de estos afirma no poder acceder a atención psicológica teniendo la necesidad.¹¹⁰

¹¹⁰ Defensoría de la Niñez. 2024. Estudio de opinión a niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado por medidas de protección. Pág. 171. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-el-cuidado-del-estado-por-medidas-de-proteccion/



GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“Y también, en el financiamiento hay que pensar de que como no tenemos una oferta en salud mental especializada ni en tratamiento de drogas ni en el especialista, nosotros también la tenemos que cubrir entonces en ese sentido también falta financiamiento o por último, que el estado financie el desarrollo de una oferta especializada para que realmente seamos una UPI especializada o residencia especializada, entonces todavía nos consideran como una residencia pero la verdad que debiéramos ser UPI y somos UPI, pero los recursos los tenemos que salir a pedir, a mendigar, a la tallarinata, no sé. Entonces realmente creo que considerar que somos residencia especializada”

De la misma manera, muchos de los gastos de mantención de los centros residenciales, su decoración y sus servicios básicos, así como de recreación, bienestar, útiles escolares, higiene personal, transporte y vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes no son necesariamente bien considerados en los costos iniciales, lo que finalmente resulta clave para el desarrollo de estos. Estos, por sus características, no son costos transferibles necesariamente a la red intersectorial. En ese sentido, hay que recalcar que el 23% de los niños, niñas y adolescentes señalan que los centros residenciales no desarrollan actividades propias¹¹¹.

Por otro lado, cabe destacar que derivado de la crisis por el caso convenios y las nuevas medidas impartidas por Dipres para las transferencias corrientes ([ver sección 2.1.3](#)), durante 2024 se incluyeron cauciones especiales como boletas de garantías de fiel cumplimiento, las cuales generaron un impacto negativo en el sistema, debido a sus montos, temporalidad y naturaleza de los prestadores, especialmente para los de menor tamaño. Las características de los servicios y sobre todo el método de transferencia. parcelado y continuo, inducen la inconveniencia de este tipo de cauciones, a menos que se utilicen en contextos especiales como en pagos previos de instalación.

¹¹¹ Defensoría de la Niñez. 2024. Estudio de opinión a niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado por medidas de protección. Pág. 160. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-el-cuidado-del-estado-por-medidas-de-proteccion/

GRUPO FOCAL CON MESA DE RESIDENCIAS

“No, no, no para los créditos de emergencia. O sea, no, no para los que son, no para los que tienen anticipo, lo que logramos sacar porque ya era demasiado era que habían mandado una instrucción, de que iban a pedir boletas de fiel cumplimiento. Nosotros dijimos para qué tenemos una ley propia, que mandó a reiterar el Ministerio de Desarrollo Social, y finalmente ya logramos revertir eso, porque estaban llamando a todas las instrucciones para firmar los convenios de nuevo y las boletas y a todo. Eso fue como una locura”

(...)

“Hace poco tuvimos como varios temas con la situación de las garantías que se nos estaba exigiendo y que por suerte la DIPRES lo volvió a reconsiderar, que era que se estaba solicitando garantía por fiel cumplimiento para todas las licitaciones. Y eso significaba que las instituciones que iban a adjudicarse algún proyecto tenían que garantizar a lo menos por el 5% de toda la plata que ellos iban a recibir por la ejecución de nuestros proyectos, que había solvencia económica o que no nos iban a dejar botados. Como nuestro proyecto, nosotros las licitaciones y nuestra adjudicación no es por Mercado Público donde yo compro una prestación y le paso cuatrocientos millones de pesos a una institución para que me ejecute la oferta residencial dos años, yo pago por servicio prestado, posterior a que termine el mes, te pago por lo que tú hiciste”

Por último, cabe destacar los costos que tiene en particular para los Colaboradores Acreditados el estar regidos por un marco legal laboral distinto al del sector público. El Código del Trabajo establece una serie de cláusulas y gastos especiales al respecto, principalmente en materia de indemnización, costos de sistemas de turnos (gravitante en cuidado alternativo residencial) y horarios de trabajo (por ejemplo, Ley 40 horas).

A modo de ejemplo, en el caso de una indemnización por desvinculación, los Colaboradores Acreditados deben contar con fondos suficientes para su cobertura plena, los que no necesariamente son ejecutables de forma directa a su entrega. En este marco, la Contraloría de la República, a partir del Dictamen N° E161849 dispuso la posibilidad de utilización de estos recursos como parte del gasto de los proyectos en la provisión de indemnización, ante lo cual el SPE ha especificado que esto sólo



podría darse en el marco de la duración de los contratos del personal contratado¹¹², llegando a implicar, en 2018, un 30% del total del saldo de cuentas de algunos de ellos..

En este marco, los colaboradores podrían enfrentar riesgos de gastos no considerados inicialmente, que deriven de reformas laborales de diferente índole. Por ejemplo, en el contexto de la reforma previsional, el Consejo Fiscal Autónomo ha advertido sobre los eventuales impactos fiscales que se tengan, como correlato de la presión por mayores gastos derivados del costo de la dotación, desde organismos que precisamente reciben subvenciones del Estado.¹¹³ Si bien no menciona a los organismos del sistema de protección a la niñez o de justicia juvenil, es aplicable la misma preocupación.

Un factor relevante al respecto es el uso del gasto centralizado, que permite hoy destinar un máximo 10% de los ingresos para administración centralizada a colaboradores acreditados con más de un proyecto. Si bien, la Ley de Subvenciones, en su artículo 28, especifica que los fondos se podrán destinar a gastos sobre cumplimiento de los objetivos de los proyectos, esto ha permitido, por el Dictamen de la Contraloría antes mencionado, su uso para provisión de indemnización. Cabe reflexionar sobre si el gasto de administración centralizado, el cual es finalmente un ítem que busca lograr una mejor eficiencia del gasto en personal y operacional que pueda ser compartido entre proyectos, tenga también esta función, lo cual no quita que también es relevante de considerar en el financiamiento.

Por último, cabe advertir que la ejecución del financiamiento puede estar sujeto a fallas de administración por parte de SPE, que afectan la debida ejecución de los servicios, principalmente retrasos en los pagos por dificultades administrativas de diversa índole¹¹⁴.

¹¹² Resolución Exenta N° 208, de fecha 25 de marzo de 2022, que aprobó el Manual de Procedimiento de Supervisión Financiera y Administrativa de Mejor Niñez

¹¹³ Consejo Fiscal Autónomo. 2025. Análisis de los aspectos fiscales de la reforma previsional. Disponible en: <https://cfachile.cl/noticias/cfa-identifica-areas-riesgos-en-proyecto-de-reforma-de-pensiones-y-propone-presentacion-cfa>

¹¹⁴ Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial. Pág. 5



DESAFÍOS IDENTIFICADOS

- ❖ Fuentes de financiamiento parciales e insuficientes.
- ❖ Formas de asignación de recursos no adaptadas a las necesidades organizativas de las prestaciones, la realidad territorial o contingencias.



2.4 Control técnico

Esta sección realiza un análisis del ámbito técnico en el control jerárquico de los servicios. En este foco, analiza las capacidades del servicio en implementar las nuevas orientaciones legales y administrativas para la supervisión técnica. Asimismo, revisa la gobernanza de actores con diversas facultades de control externo, además del propio servicio.

2.4.1 La supervisión técnica del Servicio

Una de las modificaciones más importantes que contiene la nueva ley que creó el SPE, es el fortalecimiento de las facultades y normas de control jerárquico y social para con los colaboradores acreditados. En esa dirección, aumentó las tareas de supervisión y las facultades de fiscalización, así como las exigencias de transparencia. La implementación de estas nuevas tareas conlleva una exigencia mayor de costos de administración.

Para las nuevas exigencias, el Servicio ha contemplado la necesidad de contar con una cantidad importante de supervisores en las direcciones regionales. A abril de 2024, la cantidad de estos alcanza un total de 221 funcionarias y funcionarios a nivel nacional, 40% de ellos supervisores financieros. Muchas de ellas y ellos no cuentan con dedicación exclusiva y aun se presentan complejidades en el establecimiento de roles claros y diferenciados entre los procesos de supervisión técnica, asistencia técnica, supervisión financiera y fiscalización. En el caso de la supervisión técnica, ámbito en el que se focaliza el presente análisis, el Servicio, según las entrevistas realizadas, ha dispuesto la necesidad de contar con una capacidad de cobertura de 10 proyectos al menos por cada supervisor, considerando un máximo de dos proyectos de cuidado alternativo residencial.

La tabla 14 calcula el cumplimiento de este estándar y las brechas actualmente existentes en términos de dotación. **Al analizar la cantidad de proyectos desplegados a abril de 2024, (sin considerar las OPD, debido a que progresivamente serán cerradas), existe una ratio de 12.8 proyectos por cada supervisor técnico. Para alcanzar una dotación ideal se necesita un total de 180, 44 más que en la actualidad,** para alcanzar una ratio más cercana a uno por cada 10 y que permitan una dedicación exclusiva a esta función, brecha que podría ser aún mayor si se analiza la superposición con otras funciones regionales que puedan estar desarrollándose en la práctica, sobre todo de asistencia técnica y fiscalización. No obstante, existen regiones que presentan diferencias más significativas en estas brechas, en donde la ratio alcanza incluso un total de 37 proyectos por supervisor, como lo es el caso de Ñuble.

Tabla 14. Brecha de supervisores según cantidad de proyectos

Región	Proyectos tercerizados	Supervisores técnicos vigentes según catastro de funcionarios	Cantidad de proyectos por supervisor	Supervisores técnicos necesarios	Cantidad de proyectos por supervisor con dotación necesaria	Brecha de supervisores técnicos
Arica y Parinacota	37	2	18,5	4	9,3	-2
Tarapacá	48	4	12	5	9,6	-1
Antofagasta	78	5	15,6	8	9,8	-3
Atacama	60	6	10	6	10	0
Coquimbo	97	8	12,1	10	9,7	-2
Valparaíso	221	18	12,3	22	10	-4
Metropolitana	441	34	13	45	9,8	-11
O'Higgins	76	8	9,5	8	9,5	0
Maule	130	12	10,8	13	10	-1
Ñuble	74	2	37	8	9,3	-6
Biobío	176	11	16	18	9,8	-7
Araucanía	97	10	9,7	10	9,7	0
Los Ríos	52	4	13	6	8,7	-2
Los Lagos	109	7	15,6	11	9,9	-4
Aysén	21	2	10,5	3	7	-1
Magallanes	25	3	8,3	3	8,3	0
País	1742	136	12,8	180	9,7	-44

Fuente: elaboración propia a partir de información entregada por SPE mediante solicitud de información respondida en Oficio

ENTREVISTA A PROFESIONAL DEL SERVICIO

“Al momento de generar el cambio de servicio, se redujo la cantidad de funcionarios enfocados en esta línea tanto de la supervisión técnica como de la financiera siendo que la oferta y la cantidad de proyectos que manteníamos vigentes fue la misma que se trasladó a SENAME y hoy se incrementó mucho más, no siendo posible y es lo que ha costado mucho en la DIPRES ponerle la priorización en la entrega de recursos a nuestro servicio, de poder aumentar la dotación de supervisores técnicos y financieros a lo largo del país. Las exigencias, y como servicio especializado que nos venimos a presentar y a instalar, precisamente deberían también centrarse en esta necesidad de poder garantizar y ver que la oferta que estamos entregando a los niños, a las niñas y a sus familias efectivamente sea de calidad, de poder centrarnos en el contenido de lo que estamos haciendo, tenemos orientaciones técnicas, metodologías de trabajo súper claras de cómo deberían proceder los proyectos, sin embargo la capacidad humana para poder ir generando ese acompañamiento, esa asesoría técnica, se nos reduce por la carga actual de proyectos o coeficiente de proyectos que está teniendo un supervisor técnico y un supervisor financiero”.



Esto demuestra que la tercerización genera diversos costos de transacción para el servicio: supervisores técnicos, supervisores financieros, el costo actual de la transferencia técnica actualmente dispuesto por ley de presupuestos y el costo de fiscalización, son todos gastos relevantes de administración, los que se adicionan a los del sistema de acreditación y procesos de licitación. No obstante, el verdadero desafío en materia de residencias es observar indicadores de calidad en los procesos de supervisión técnica que conlleven metodologías de observación participante o la opinión perceptiva de los beneficiarios como parte del control, lo que conlleva mayor cantidad de visitas, en contraste con los programas ambulatorios.

La medición con perspectiva de calidad es un desafío para el sistema y que podría aumentar las exigencias de estos procesos de supervisión, sobre todo en la cantidad de proyectos de cuidado alternativo que debe abarcar cada supervisor en relación con su total de proyectos. Cabe destacar al respecto que, en la actualidad, la matriz de evaluación de los procesos de supervisión técnica considera un sistema de puntajes en torno a categorías de cumplimiento de funcionamiento, en cuatro ámbitos: gestión del proyecto, gestión metodológica, retroalimentación y hechos contingentes o de crisis. Al respecto, es posible identificar la positiva incorporación de una pauta específica, que incluye indicadores de calidad de usuario (percepción de niños, niñas y adolescentes). No obstante, no profundiza en referencias técnicas claras con respecto a la calidad del proceso de cuidado propiamente tal, el que requiere mediciones más complejas de observación, pero que resultan claves para evaluar la calidad en este ámbito.¹¹⁵

Hasta la fecha de realización de este documento especializado, no se han podido evaluar los resultados de los puntajes de la supervisión técnica, debido a la suspensión de la elaboración de los informes de resultados durante la pandemia, los que fueron retomados durante 2024¹¹⁶. El balance de estos será importante, dado que uno de los problemas que presentaba la supervisión técnica anteriormente era la homogenización de los resultados debido a la generalización de los indicadores evaluados y medios de verificación utilizados, en donde la mayoría de los proyectos evaluados tenía un puntaje de evaluación bueno o muy bueno¹¹⁷ no permitiendo profundizar áreas de mejora de forma clara.

¹¹⁵ Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. 2024. Informe de supervisión diurno 2024, línea de acción proyectos de cuidado alternativo residencial ejecutados por colaboradores acreditados y CREAD. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2085_archivo_01.pdf

¹¹⁶ Oficio 607/2024 del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia

¹¹⁷ Observatorio para la Confianza. 2019. Nota Técnica N°7 Notas de evaluación de proyectos de protección del Sename.



GRUPO FOCAL A MESA DE RESIDENCIAS

“yo celebro, creo que lo que mejor ha hecho el servicio es la supervisión, la supervisión técnica creo que tiene una buena pauta, quizás hasta demasiado, es decir, van cada 15 días, no sé, quizá haya un coeficiente técnico de supervisores por residencias, podría ser un poco más espaciada, pero tiene una buena pauta que te permite levantar las cosas que no están funcionando, te dan tiempo, te acompañan

(...)

Sin embargo, se quedó mal diseñado el servicio en que pone supervisión y tiene fiscalización como ligado, es decir si tú tienes fallas en la supervisión te viene el fiscalizar encima y además te castigan, que hay que separar muy bien la supervisión de la fiscalización como procesos aparte y de la asesoría técnica”

La implementación de estas nuevas exigencias ha tenido diferentes dificultades en lo operativo. A este respecto, la Mesa de Residencias destaca diversas fallas en los procedimientos, como la falta de socialización de las pautas de supervisión, la pérdida del rol de la asesoría técnica continua que prestaba la supervisión técnica, la reiteración de hallazgos, la evaluación de factores no solicitados en licitaciones, largos tiempos de envío de la información necesaria para anteponerse y resolver las brechas, disparidad de criterios entre regiones, así como también la alta carga administrativa que está implicando implementar las resoluciones exentas relativas a denuncias sobre hechos presumiblemente constitutivos de delitos.¹¹⁸

Este tipo de dificultades deja al descubierto problemas de gobernanza y planificación del procedimiento, así como su coordinación y delimitación con otros elementos del control jerárquico, que permitan engarzar la información con las necesidades de planificación de los proyectos y programas, así como de su acompañamiento técnico, haciendo evidente la importancia de seguir avanzando en diferenciar, de forma más clara, el rol de la supervisión técnica, con el de asistencia técnica y fiscalización, los cuales se visualizan como superpuestos, en algunos aspectos, y sin cobertura, en otros.

¹¹⁸ Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial. Pág. 4

GRUPO FOCAL A MESA DE RESIDENCIAS

“Muy corto sobre la supervisión. Si bien se ha mejorado igual aún falta el protocolo e indicadores más claros porque aún tenemos la... que pasaba mucho con SENAME, mucho criterio del supervisor, o sea no me pueden poner "esto no está acogedor" porque ¿qué se entiende por acogedor? Para que todos entendamos lo mismo todavía queda muy abierto al criterio de la persona que va. Y eso provoca problemas porque después esos hallazgos no salen, no los sacan nunca y entramos en complicaciones, puede llegar fiscalizador y todo se entorpece más. Y sí unificar las fiscalizaciones porque realmente nos pasa lo mismo, hay mucha gente y uno se torna entre los casos complejos y responder a los distintos servicios fiscalizadores que eso lo podríamos ocupar implementando los modelos de atención y atendiendo como corresponde a los niños”

(...)

“Sin embargo, se quedó mal diseñado el servicio en que pone supervisión y tiene fiscalización como ligado, es decir si tú tienes fallas en la supervisión te viene el fiscalizar encima y además te castigan, que hay que separar muy bien la supervisión de la fiscalización como procesos aparte y de la asesoría técnica”

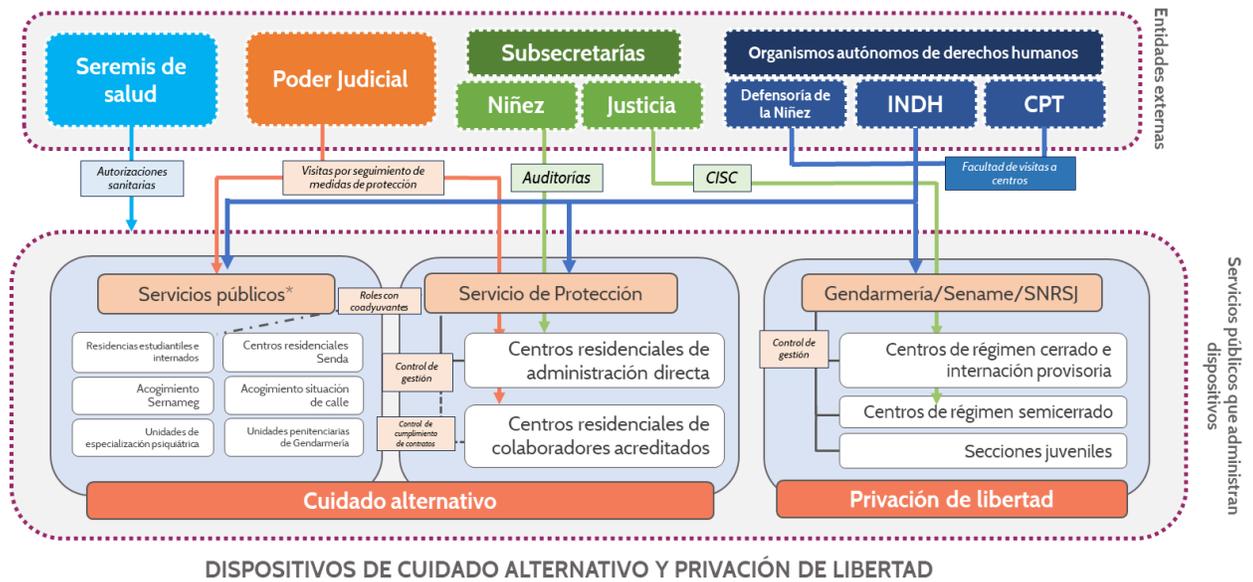
2.4.2 Supervigilancia externa

Otro aspecto para considerar, en materia de control técnico de la calidad de los dispositivos de cuidado alternativo residencial, es la gran cantidad de sistemas que, simultáneamente, supervisan y monitorean al SPE. Como demuestra el mapa de la ilustración 6, **existen diferentes tipos de actores que realizan, desde sus particulares roles, tareas de control de los centros residenciales.** De esta manera, es posible identificar que tanto las Seremis de Salud, como el Poder Judicial, la Subsecretaría de la Niñez, la Defensoría de la Niñez, el INDH y el Comité para la Prevención de la Tortura tienen hoy facultades de inspección y visitas, a las que se suman las facultades de auditoría de la Subsecretaría de la Niñez, que hoy se encuentran en proceso de armonización normativa en el Congreso Nacional.

Independientemente de los roles, diseños y desafíos que pueda contener cada uno, por sus facultades y procedimientos, la alta cantidad de estos, así como de sus actores involucrados, **genera diferentes desafíos desde la alta cantidad de visitas que puedan**

recibir los centros, con sus consecuentes impactos en la gestión de estos y en las intervenciones, hasta la dificultad de poder coordinar y sistematizar las múltiples fuentes y metodologías de información que existen, lo que finalmente redundaría en una escasa capacidad de los sistemas públicos a cargo de la planificación y provisión de los dispositivos, en lo relativo a implementar cambios y mejoras incrementales de forma coherente.

Ilustración 6. Mapa de actores y dispositivos de control jerárquico técnico de los centros de cuidado alternativo y privación



Fuente: elaboración propia

GRUPO FOCAL A MESA DE RESIDENCIAS

“Yo considero que debería existir una planificación de la supervisión porque como es realizada por diferentes organismos, muchas veces a nosotros nos ha pasado que nos toca la misma supervisión de tribunales, iba a mejor niñez, entonces al menos tuviera una planificación anual además de estas visitas que realizan de una agencia, pero que te permitiera al menos tener cierta organización, creo que es básico”

DESAFÍOS IDENTIFICADOS

- ❖ Proceso complejo de implementación de nuevas facultades de supervisión técnica.
- ❖ Escasa coordinación de los actores involucrados en la supervisión y vigilancia de los centros residenciales.



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

Tercera parte

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

3.1. Discusión general

La puesta en marcha del nuevo Servicio de Protección y las modificaciones que fueron introducidas en su nuevo marco legal, incluidas las que fueron antecedidas por modificaciones a la Ley de Subvenciones, generaron diversos cambios en el modelo de provisión de sus programas. Sin duda, varios aspectos fueron positivos, tales como el eliminar el criterio altamente restringido para la decisión sobre tipos de provisión, la creación de un sistema de acreditación, el fortalecimiento de las direcciones regionales, la regulación por reglamento de las formas de asignación de recursos para programas ambulatorios y, sobre todo, el fortalecimiento de las facultades y procesos de control jerárquico y social de las prestaciones, entre otras.

Sin embargo, como se evidencia en el presente documento, existen profundos desafíos pendientes en la materia. Aún persisten -en lo esencial- las bases de una subsidiaridad extrema en la provisión de las prestaciones, caracterizado por la predominancia que tiene el factor de disponibilidad en las decisiones de formas de provisión, las cuales además son dicotómicas y poco flexibles dando alta rigidez al sistema y poca capacidad de respuesta.

Permanece una lógica que espera la “colaboración” del sector privado en una serie de ámbitos supliendo el deber del Estado en generar diversas condiciones fundamentales, que a la vez permita a este también exigir debidamente su cumplimiento.

En esta línea, con la creación del nuevo servicio, existe cada vez una mayor tensión o contradicción entre un modelo que busca incorporar elementos de gestión más *top down* (de arriba hacia abajo) propio de la administración pública, a través de un rol más activo del Servicio en la gestión social de programas, a través de directrices más específicas y control jerárquico más exigente, con un modelo que por décadas ha funcionado de forma inversa pero que aún permanece en algunas aristas de los procesos de planificación, formas de organización y sistema de financiamiento.

Además, cabe entender que la creación del nuevo Servicio se realizó con el compromiso de reformular su oferta programática, en conjunto con la creación de los nuevos procedimientos de protección de derechos en general, de la Ley de Garantías. Esto produjo que el “modelo de intervención” se iniciara sin que estuviera definido en sus bases fundamentales, lo que impedía tener un escenario claro de



qué cambios eran necesarios en la forma de organizar y proveer las prestaciones, más allá del entendimiento que existe sobre avanzar hacia que este sea con base en un enfoque de derechos.

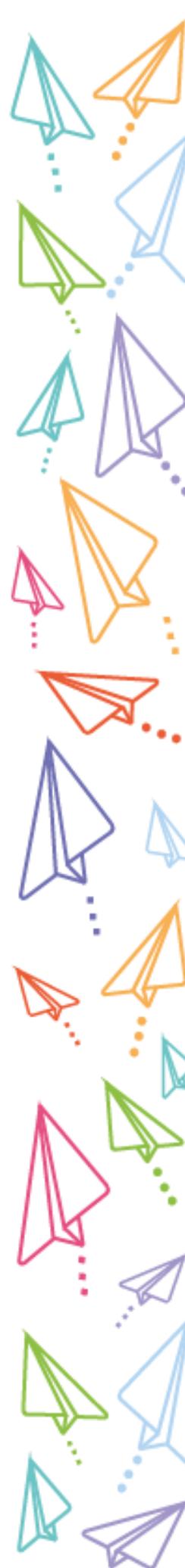
Lo segundo, proviene de la alta complejidad del propio proceso de implementación, que no fue gradual e implicó diversas prácticas y regulaciones históricas, provenientes de Sename, que tuvieron que ser adaptadas y modificadas de una sola vez (sin progresividad), en un contexto altamente complejo en lo social y sanitario, por el desarrollo de la implementación del Sistema de Garantías y el aumento de diversos factores que han impactado en una mayor cantidad de ingresos de niños, niñas y adolescentes en la protección especializada en general.

Por otra parte, cabe resaltar la **importancia de seguir priorizando en las políticas públicas para la prevención de la violencia hacia la niñez y la adolescencia, la implementación del sistema de garantías y la protección administrativa, el fortalecimiento de las respuestas ambulatorias y también de las formas de cuidado alternativo familiar, sobre todo en materia de familias de acogida especializadas, opción que es sin duda mucho más pertinente, costo efectiva y flexible desde la perspectiva de la provisión.**

Por lo expuesto, resulta fundamental **introducir diversas modificaciones en el modelo de provisión, sostenido por la gestión del cambio progresiva, con participación social y de niños, niñas y adolescentes, así como bien comunicada tanto para los nuevos y actuales actores involucrados, que permita ir socializando los nuevos enfoques de trabajo en los equipos y la integración de todos los componentes de la implementación, tanto del propio Servicio como del Sistema de Garantías, con el modelo de provisión de las prestaciones de la protección especializada.**

3.2 Desafíos identificados y alternativas de solución

A continuación, se presentan una serie de alternativas con las cuales se podrían ir afrontando los diversos desafíos que surgen en materia de provisión de centros residenciales, dado el escenario actual. Con estas propuestas, se espera transitar a un cambio de paradigma del modelo de provisión, cuyas bases sean el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia. Esto, sin perjuicio del rol desde el que puede contribuir, en este marco, la sociedad civil, en la materia, como un garante



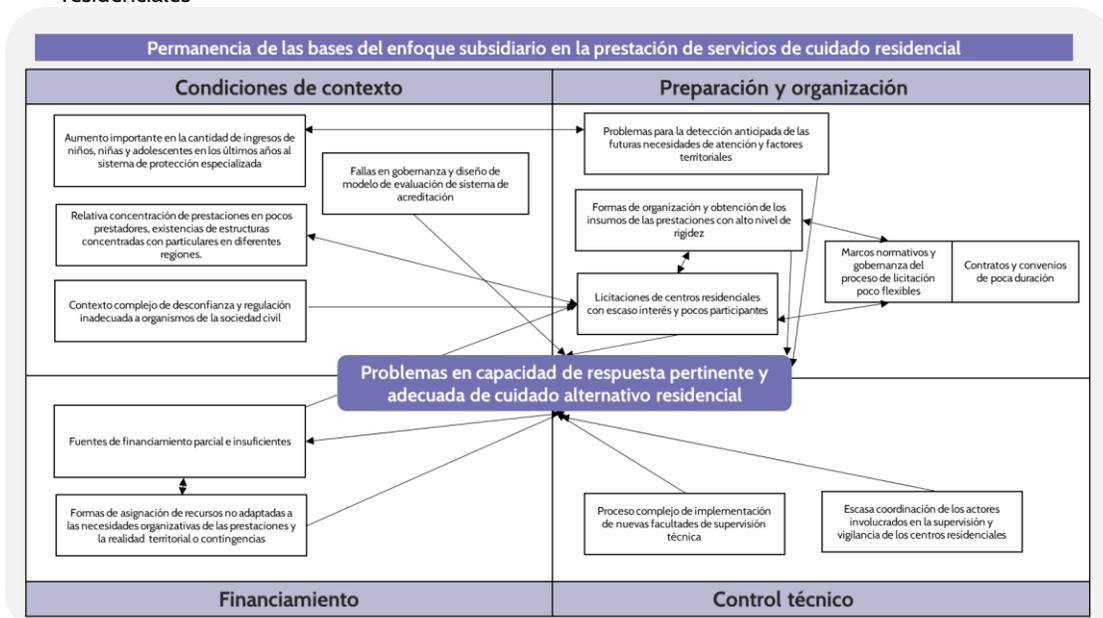
clave en los derechos humanos de la niñez y adolescencia, mucho más allá de un mero colaborador subsidiario del Estado, lo que obliga a establecer responsabilidades y roles claros para estos, así como la titularidad principal del Estado.

Seguramente, varias de estas alternativas han sido visualizadas, se encuentran en desarrollo o formulación por parte de la Subsecretaría de la Niñez y el SPE, en función de los diversos esfuerzos que se encuentran desplegando en ámbitos como la armonización legal, orientaciones técnicas y nuevos marcos procedimentales para el financiamiento y la tercerización.

En esta oportunidad, se espera que este documento colabore en que estas puedan ser finalmente implementadas o fortalecidas según sea el caso, sin perder de vista una serie de otros cambios más de fondo, en otras materias, como una mejor regulación del régimen laboral, muchos aspectos que se relacionan con la provisión de toda la gama de servicios y prestaciones del SPE.

La investigación realizada permitió la identificación de una serie de desafíos en los diferentes componentes del análisis. El siguiente diagrama sistémico (ilustración 7) muestra la forma en que se interrelacionan, afectando con ello la adecuada provisión de las prestaciones, así como su calidad.

Ilustración 7. Diagrama sistémico de problemas y desafíos del modelo actual de provisión de centros residenciales



Fuente: elaboración propia

El diagrama muestra diversas variables de contexto altamente complejas. Es posible constatar desafíos relativos a la planificación y organización de la oferta programática de los centros residenciales, demostrando que no solamente estamos frente a problemas relativos a su financiamiento o al sistema de acreditación.

La planificación y organización de los proyectos parece ser un nudo crítico destacado entre todos los elementos analizados, con diversos efectos sistémicos en la provisión de los servicios. Este componente ha sido poco relevado hasta el momento, contando en la actualidad con una normativa y estructuras rígidas que, incluso, generan eventuales ineficiencias en el gasto y en la capacidad de respuesta del Servicio frente a los diferentes contextos en los que se ejecutan sus prestaciones.

A continuación, la tabla 15 resume cada uno de estos problemas y sus dimensiones, explorando diversas alternativas de solución que pueden ser recogidas por las autoridades para dar respuesta a estos.



Tabla 15. Alternativas de solución a explorar por cada uno de los problemas y sus dimensiones

Área	Problema y dimensiones	Alternativas de solución	
Transversal	Permanencia de conceptualización que hace referencia a modelo de provisión con enfoque subsidiario en vez de uno con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.	Normativa	Revisión de la conceptualización utilizada en el marco normativo que reflejan la permanencia del modelo subsidiario extremo en la legislación, tales como “colaboradores acreditados”, “convenio”, “aporte financiero” u otros, que permitan reconocer a los organismos participantes como garantes de derechos.
Condiciones de contexto	Aumento importante en la cantidad de ingresos de niños, niñas y adolescentes en los últimos años al sistema de protección especializada	Programática	Este problema, aun cuando se aleja del objeto del presente documento, igualmente es importante señalar la importancia del fortalecimiento de programas de promoción y prevención de la violencia y abordaje focalizado que permitan la intervención a tiempo y la disminución de la entrada de niños, niñas y adolescentes al sistema.
	Relativa baja participación y estructuras con mediana concentración en pocos organismos, existencias de estructuras concentradas con particulares en diferentes regiones	Sistémica	Este problema es consecuencia sistémica de otros componentes, por lo tanto, su resolución depende de la implementación de otras medidas, sobre todo la sensibilización del rol de sociedad civil, planificación, acreditación y financiamiento.
	Contexto complejo de desconfianza y regulación inadecuada a organismos de la sociedad civil	Normativa	Establecimiento de un marco unificado para las transferencias corrientes del Estado, pero con pertinencia a las características de diversos servicios y áreas.
		Programática	Implementación de políticas de promoción, cooperación, participación y sensibilización sobre el rol de los organismos de la sociedad civil en un marco de enfoque de derechos y rol del Estado.
		Presupuestaria	Fortalecimiento de políticas de apoyo financiero centralizado a organismos de la sociedad civil que prestan tareas de colaboración permanente con el Estado a partir de

			la División de Cooperación Público Privada del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
Fallas en gobernanza y diseño de modelo de evaluación de sistema de acreditación	Fallas de diseño en proceso de acreditación	Normativa	Revisión y modificación legal de la normativa existente en cuanto a los tipos de colaboradores (municipales y organismos de derecho canónicos), revisión de inhabilidades, procesos de reacreditación, plazos etc.
		Normativa	Establecimiento por ley tipos de llamados de acreditación con frecuencia distinta que permita una mejor implementación por parte del SPE como para los propios colaboradores acreditados. Esto puede hacerse separando los llamados de primera acreditación de las de reacreditación o en función de niveles de acreditación diferenciados que tengan profundidad distinta de análisis y duración.
	Problemas de funcionamiento del Consejo de Expertos	Normativa	Revisión y modificación legal del diseño del Consejo de Expertos del SPE en cuanto a favorecer el reemplazo de las y los consejeros que se retiran, especificando mejor su ámbito de decisión, así como la modificación del perfil del profesional médico por uno relativo a la intervención social.
		Normativa	Revisión de la pertinencia de su rol en la acreditación de prestadores individuales, la que podría acotarse a la aprobación de perfiles y estándares de la prestación.
	Promoción de calidad y evitar selección adversa	Normativa	Fortalecimiento del objetivo del sistema de acreditación como un proceso de precalificación destinado a evitar la selección adversa y promoción de la innovación y la calidad.
		Administrativa	Fortalecimiento de la actual matriz de acreditación, en función de una mayor coherencia con los atributos evaluados en el proceso de licitación, con mayor pertinencia de acuerdo con la temporalidad de la vida de los proyectos y en función de una mayor coherencia vertical y horizontal

				de las medidas. Asimismo, se sugiere incorporar la medición de indicadores de resultados y generación de innovaciones y prácticas efectivas, en niveles de acreditación superiores, lo cual – además de la experiencia – pueda ser un incentivo para lograrlos en función de su consideración en las bases de licitación respectivas.
			Administrativa	Creación de un sistema de identificación de prácticas efectivas en las intervenciones sociales en el cual los organismos puedan certificar prácticas según niveles de resultados y escalabilidad. Esto además de permitir una continua mejora de las orientaciones técnicas, puede ser algo complementario al proceso de acreditación y considerado en sus evaluaciones. El Consejo de Expertos del SPE podría asumir un rol de validación de estas certificaciones.
Planificación, licitación y organización	Problemas para la detección anticipada de las futuras necesidades de atención y factores territoriales y efectos en procesos de designación de cupos		Normativa - Administrativa	El problema es consecuencia de varias de las dimensiones anteriores. Fuera de ello, se recomienda la revisión en conjunto con el Poder Judicial del mecanismo de asignación de cupos, (arts. 8 letra t, 6 y 19 de 21.302) y 12 Ley N°20.032, manteniendo el rol del SPE en ello, pero estableciendo como criterio relevante el principio de interés superior del niño, fijando criterios que obliguen a decisiones fundadas en este proceso, sobre todo en caso de no existencia de cupos específicos, tales como el mantener arraigo territorial, cercanía con redes de intervención, situación familiar y de hermanos, cercanía del perfil técnico del centro y límites técnicos de ocupación residencial, evaluando en ello también otras alternativas de respuesta o cuidado que sean pertinentes
			Administrativa	Diseño un sistema de alta calidad para la detección a largo, mediano y corto plazo de las necesidades de cobertura de

			<p>la oferta programática que considere diversas variables multifactoriales, uso por parte de los niveles regionales y que cuente con procesos de validación externa, por ejemplo, del Consejo de Expertos.</p>
	<p>Formas de organización y obtención de los insumos de las prestaciones con alto nivel de rigidez</p>	<p>Normativo Programático</p>	<p>Modificación de la normativa para flexibilizar la alternativa de administración directa de forma independiente a la disponibilidad de oferta privada, lo que debe ser ponderada por diversos factores técnicos que aseguren la calidad de los servicios.</p> <p>Permitir mayores posibilidades al SPE para obtener diferentes insumos para su oferta programática, tales como la disposición directa por infraestructura, fortalecer las posibilidades de convenios con prestadores públicos, servicios externos, concursos de personal específico de manera complementaria a la licitación de los servicios de intervención.</p> <p>En el caso de arriendo de espacios de cuidado privados para grupos o personas en particular, se requiere una evaluación de factibilidad preliminar en coherencia a alternativas desde las políticas públicas para preparación de vida independiente y otras.</p> <p>En el caso de prestadores tercerizados individuales, se sugiere incorporar sistemas de contratación en base a registros previos de profesionales, revisando medidas complementarias de mejora en el proceso de acreditación. Estas formas complementarias no tienen que ser necesariamente la regla general, pero pueden permitir su</p>

			uso con mayor flexibilidad de acuerdo con las realidades de cada territorio o tipo de oferta.
Licitaciones de centros residenciales con escaso interés y pocos participantes	Sistémica		Este problema es consecuencia sistémica de otros componentes, por lo tanto, su resolución depende de la implementación de otras medidas en materia sobre todo de apoyo y sensibilización a rol de sociedad civil, planificación, acreditación y financiamiento.
Licitaciones de centros residenciales con poca duración	Administrativo		Aumentar la duración de los convenios con colaboradores en el caso de centros residenciales, cumpliendo el criterio legal existente como piso.
Marcos normativos y gobernanza del proceso de licitación poco flexibles	Normativo		<p>Revisar la normativa del proceso de licitación. Independientemente de la decisión de adoptar la Ley 19.886 de compras públicas o no, se hace relevante que el proceso se adapte a las necesidades y naturaleza de los servicios no considerando barreras de entrada como el uso de determinadas cauciones que tiene esta ley.</p> <p>De cualquier manera, lo relevante es que la normativa del proceso de licitación resuelva el problema mencionado, pudiendo incorporarse diversas alternativas en materia de gobernanza regional para los procesos licitatorios, diversificación de tipos de licitación, registros de prestadores para contrataciones expeditas, mecanismos de consulta previa de interés, mecanismos de adaptación del total de plazas convenidas según mecanismos de riesgos (no solamente en contexto de prórroga de convenios), unión de proveedores, tipos y etapas de evaluación, transparencia, etc.</p>
	Normativo		En línea con lo anterior, se sugiere incorporar la posibilidad expresa de que el servicio pueda disponer de un fondo

			especial para la preparación previa y procesos de transición entre proyectos, en especial en materia de cuidado alternativo, lo que debe ser acompañado por un mandato legal que determine plazos, mecanismos de préstamos, garantías, tiempos de estabilización financiera y estándares para este proceso.
		Administrativa	Revisión de la posibilidad a mediano de plazo de generar una gobernanza del proceso licitatorio a nivel regional más descentralizado, con pautas y calendarios nacionales; el cual permita adaptarse a las realidades territoriales de cada región, mediante bases regionalizadas.
		Administrativa	Inclusión de un proceso normado en los procesos internos, en los que anualmente se evalúen los procesos de licitación, y con ello los detalles de sus bases, planificaciones y otros.
		Administrativa	En línea con lo anterior, se sugiere incorporar la posibilidad expresa de que el servicio pueda disponer de un fondo especial para la preparación previa y procesos de transición entre proyectos, en especial en materia de cuidado alternativo.
Financiamiento	Fuentes de financiamiento parcial e insuficientes	Normativo	Modificación de la normativa legal, estableciendo de forma expresa que el Estado debe asegurar el financiamiento completo de los estándares de calidad dispuestos para cada modalidad programática, eliminando el concepto de “aporte económico”.
		Normativo	En línea con lo anterior, especificar de mejor manera (art.16 Bis de Ley 20.032) que los costos también deben considerar aspectos como servicios básicos, mantención y gasto para la vida cotidiana, esparcimiento y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en el caso de centros residenciales.

		Normativo	En línea con lo anterior, la eliminación de los costos por niño, niña y adolescente a nivel legal, manteniendo el proceso de actualización de estos mediante reglamento con participación del Consejo de Expertos del SPE y la DIPRES.
Formas de asignación de recursos no adaptadas a las necesidades organizativas de las prestaciones y la realidad territorial o contingencias	Formas de asignación por tipo de costo poco flexible y adaptable	Normativo	Modificación de la normativa legal, eliminando la forma de asignación de tipos de costo, estableciendo que estas y otras puedan ser determinadas a nivel reglamentario y en bases de licitación respectivas. En este marco, deben especificarse formas de asignación coherentes a la cadena de valor de la prestación, debiendo en ello considerar aumentar el costo basal.
	No consideración de incentivos por logro de resultados	Normativo	Modificación de la normativa legal, permitiendo la generación de un mecanismo de asignación de recursos contra resultados en todas las líneas programáticas y sin afectación de los recursos necesarios para su provisión, de acuerdo con pautas, frecuencias y montos establecidos por reglamento. La ley podría especificar un máximo del gasto por este ítem para cada contratación.
	Costos de dispositivos en ciertos territorios no considerados	Normativo	Modificación de la normativa legal, estableciendo que la asignación por lugar debe considerar diversos factores, tales como el aislamiento, distancia, costo de la vida entre otros factores, mediante una metodología especializada.
		Administrativo	Actualización de los costos por comuna, considerando otros factores de costo zonal relativos a aislamiento, distancia y costo de la vida en consulta con los ejecutores de los proyectos.
	Devaluación de los ingresos en el tiempo	Normativo	Modificación de la normativa legal, estableciendo que los factores de actualización de los costos anuales deben considerar también las variaciones del Índice de

				Remuneraciones. Asimismo, la normativa debe poder permitir mecanismos de reajuste durante el año.
		Uso de ingresos por conceptos relativos a provisión por indemnización y uso del gasto centralizado	Normativo	Modificación de la normativa legal que permita incluir un porcentaje acumulable por concepto por cada remuneración para la provisión de indemnización y generación de un marco normativo para el manejo, devolución y fiscalización de estos recursos.
			Normativo	Modificación de la normativa legal sobre gasto centralizado, estableciendo de forma clara el tipo de destino de estos recursos de acuerdo con el uso general de estos mismos ya establecidos por ley, separándolo explícitamente del gasto por indemnización y exigiendo la aprobación de una propuesta de gasto por parte del SPE.
		Gastos ocultos e imprevistos	Administrativo	Revisión del procedimiento de entrega y postulación a los fondos de emergencia.
Control técnico	Proceso complejo de implementación de nuevas facultades de supervisión técnica y debilitamiento de funciones de asesoría y acompañamiento		Presupuestaria	Fortalecer la dotación de supervisores técnicos del SPE, estableciendo con ellos roles de dedicación exclusiva a esta tarea, permitiendo con ello, la supervisión en profundidad de las tareas de cuidado de niños, niñas y adolescentes en centros residenciales.
	Escasa coordinación de los actores involucrados en la supervisión y vigilancia de los centros residenciales		Normativa	Modificación de la normativa legal que mandate a los diferentes organismos estatales con facultades de visita, monitoreo, auditoría u otro sobre centros residenciales a coordinarse en términos de agenda y sistematización de la información, mediante una gobernanza especialmente creada para tales efectos.

Fuente: elaboración propia

3.3 Ruta de implementación

La implementación de estas y otras alternativas de solución, tanto para centros residenciales como para el total de la oferta programática del Servicio, requiere de un proceso activo y continuo por parte de la Subsecretaría de la Niñez y de este Servicio, en colaboración con diversas reparticiones tales como la Dirección de Presupuestos y el centro de gobierno (Presidencia, Ministerio de Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Hacienda) propiamente tal.

En este marco, la Defensoría de la Niñez recomienda conformar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, en coordinación con el Servicio, una instancia de trabajo de alto nivel que elabore una propuesta concreta de modificaciones al modelo de provisión de la institución, para todas sus líneas programáticas, con base en el estudio de su nuevo modelo de intervención, que considere la participación de expertas y expertos, instituciones autónomas, sociedad civil y niños, niñas y adolescentes.

La idea es que esta instancia sea el inicio de una hoja de ruta que permita abordar globalmente las aristas que contempla un Servicio de esta complejidad y magnitud. Dado su carácter altamente sistémico y técnico, **resulta imprescindible un abordaje consensuado en base al estudio profundo del modelo de intervención proyectado**, que permita afrontar cambios de corto, mediano y largo plazo de forma coordinada, en todas las aristas que contempla, lo cual debe no ser solamente para el ámbito de cuidado residencial, sino para todas las líneas programáticas del SPE.

Sin perjuicio de lo anterior, a modo de guía, es posible también recalcar la importancia que tienen algunos temas en particular. Como demuestra el diagrama sistémico de la [ilustración 7](#), **muchos de los problemas se encuentran en el campo de planificación, preparación y organización de las prestaciones**. Esta parece ser un área crítica, con impacto directo en diferentes áreas. Generalmente, el tema se ha concentrado netamente en el sistema de financiamiento, obviando una serie de elementos que rigidizan el modelo, haciéndolo poco flexible e, incluso, eventualmente ineficiente desde el punto de vista presupuestario.

A su vez, como demuestra la tabla 15, varias de las alternativas son de tipo administrativo, pudiendo no siempre depender de la revisión de una instancia de trabajo, sino, de su incorporación en procesos administrativos del Servicio, así como otras de mayor tramitación como solicitudes presupuestarias, entre otros. Por su parte, también algunas alternativas pueden revisarse en el contexto del proyecto de ley de armonización, en su segunda fase de tramitación constitucional.



4. Referencias bibliográficas

- Aguilar, M. 2013. Trabajo social. Concepto y Metodología. España: Ediciones Parainfo.
- Alcaíno, E., Perret, S., y 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. Pág.17
- Aldeas Infantiles SOS. (S/A) Mapeo de política pública de sistematización de experiencias de preparación y condiciones para el egreso y atención posterior al egreso del sistema de protección en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.aldeasinfantiles.org/getmedia/d59c4650-58fb-400e-b137-86b83decb99a/Mapeo-Politica-Publica-y-Servicios-de-Egreso.pdf>
- 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 et. Al, 2014, Documento N°1. Protección especial: entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones de Sename. Serie Documentos de Trabajo. CEN. p. 40.
- Álvarez, J. 2018. El problema estructural de la subvención que entrega el Sename a sus organismos colaboradores. Ciper Chile. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2018/06/08/el-problema-estructural-de-la-subvencion-que-entrega-el-sename-a-sus-organismos-colaboradores/>
- Anttiroiko, A., Bailey, S., & Valkama, P. 2013. Organizational innovation in public services. Forms and governance. *Governance and public management series*.
- Arnold, M. 2014. Imágenes de la complejidad: la organización de las organizaciones. En M. Arnold, H. Cadenas, & A. Urquiza, *La organización de las organizaciones sociales* (págs. 21-55). Santiago de Chile: Ril Editores.
- Aroca, P. 2004. Análisis costo de vida II Región. Informe Final. Universidad Católica del Norte, Instituto de Economía Aplicada. Disponible en: http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/13859/UCAntofagasta-IDEAR_INFORME%20FINAL_Analisis%20Costo%20de%20Vida.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Santiago de Chile: FCE.
- Briceño, C. y Leiva. L. 2018. Descripción analítica del marco legal y económico de los sistemas de financiamiento más relevantes asociados a la infancia atendida por el Servicio Nacional de Menores. Pág. 10 Serie Sat de Infancia N°7 Junio 2018.
- Centro de Sistemas Públicos. 2013. Auditoría al modelo de contratación de servicios de mediación familiar. Informe final.



- Centro de Sistemas Públicos. 2017. Evaluación del Programa de Licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública. Informe Final corregido
- Chile Compra. 2022. Aprueba directiva de contratación pública N°40 sobre recomendaciones para organismos públicos y proveedores del Estado sobre reajuste de precios en contratos públicos. Disponible en: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2022/08/469BRes-ApruebaDirectivaN%C2%BO40.pdf>
- CIDH. 2006. *Caso Ximénez López Vs. Brasil. Sentencia 4 de julio 2006*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Cohen, E., y Franco, R. 2007. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo Veintiuno Editores.
- Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación General N°5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los derechos del Niño. CRC/GC/2003/5. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General N°16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del Niño. CRC/GC/2013/16 Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG16.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf
- Consejo Nacional de la Infancia. 2017. *Estudio: levantamiento de experiencias internacionales de reconversión residencial de protección especializada*. Obtenido de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-Levantamiento-de-Experiencias-Internacionales-de-Reconversi%C3%B3n-Residencial-de-Protecci%C3%B3n-Especializada.pdf>
- Correa, I. 2002. Manual de licitaciones públicas. *Serie Manuales CEPAL(21)*. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf
- Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado. Informe Final. Disponible en: <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Comision-Asesora.pdf>
- Cohen, E., y Franco, R. (2007). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Pág.95 Siglo Veintiuno Editores.
- Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. 2015. Informe Final. Disponible en: https://consejoanticorruptcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorruptcion.pdf
- Contraloría. 2018. Informe Final Subsecretaría de Justicia. 187/2018



- Cunill, N. 2009. El mercado en el Estado. *Nueva Sociedad* (221).
- Cunill, N., Fernández, M., y Thezà, M. 2013. La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del sistema de protección a la infancia en Chile. *POLIS*, 12(36), 289-314. Obtenido de <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v12n36/art13.pdf>
- De la Maza, G. y Mlynarz, D. 2021. Ensayo crítico sobre el marco político-institucional de la sociedad civil en Chile: aciertos, limitaciones y desafíos..
- Defensoría de la Niñez. 2022. Boletín N°2 Enfoque de derechos en el reconocimiento de la niñez y la adolescencia en la nueva constitución: principios generales. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/01/Boletin-N°2-ENFOQUE-DE-DERECHOS-EN-EL-RECONOCIMIENTO-DE-LA-NIÑEZ-Y-ADOLESCENCIA-EN-LA-NUEVA-CONSTITUCIÓN.-LOS-PRINCIPIOS-GENERALES.pdf>
- Defensoría de la Niñez. 2024. Balance al Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/balance-al-plan-de-accion-de-ninez-y-adolescencia-2018-2025/>
- Defensoría de la Niñez. 2024. Informe final REM PER Hare O Tatou I Rapa Nui. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2024/10/Informe-Final-Visita-REM-PER-Rapa-Nui.pdf>
- Defensoría de la Niñez. 2024. Estudio de opinión a niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado por medidas de protección. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-el-cuidado-del-estado-por-medidas-de-proteccion/
- Defensoría Penal Pública. 2023. Fija nuevo texto refundido de las bases administrativas, técnicas y anexos para la licitación pública del servicio de defensa penal; y establece lo que indica. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/cc4ef89cd8e37d76d13873dc13bf273f.pdf>
- Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. 2014. Economía de las asociaciones público - privadas. Una guía básica. Santiago de Chile: FCE.
- FOCUS. 2012. *Evaluación del gasto institucional del Servicio Nacional de Menores. Informe Final.*
- García, W. 2011. *La subvención administrativa.* Santiago de Chile: Librotecnia.
- Gibson, A. 1979. Subsidiariedad y planificación. *Revista de Derecho Económico de la Universidad de Chile.*
- Guzman, G. 2018. Modelo de provisión de servicios de protección especializada de la niñez: hacia la generación de valor público con la participación de la sociedad civil. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/150513>
- Hart, O. 2003. Incomplete contracts and public ownership: remarks and application to public private partnership. *Economic Journal*(119), 69-76.



- Hogar de Cristo. (2017). *Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes*. Santiago de Chile: Dirección Social Nacional.
- Klitgard, R. (1994). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamérica.
- 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.
- Mariñez, C. 2018. Confianza/desconfianza como decisión sistémico-organizacional: observando su rendimiento conceptual a nivel de directivos hacia sistemas, programas y equipos profesionales de la red de protección a la infancia. Serie SAT INFANCIA N°1. Pág. 16. Disponible en: <https://satinfancia.facso.cl/>
- Mesa de Residencias. 2022. Comentarios Estándares de acreditación integrado COSOC
- Mesa de Residencias y Fundación Focus. 2023 Estudio de ingresos y gastos en residencias de protección especializada de la niñez y adolescencia (Mejor Niñez) en 2022. Resumen Ejecutivo
- Mesa de Residencias. 2023. Minuta funcionamiento del sistema de acogimiento residencial
- Mokate, K., y Saavedra, J. 2006. Gerencia Social: Un Enfoque integral para la gestión de políticas y programas. *Serie de Documentos de Trabajo I-56*.
- Moore, M. 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- Murillo, J. A. 2012. Confianza lúcida. Santiago: UQBAR
- Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. A/RES/64/142. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>
- Nehme, K. 2014. El principio de subsidiariedad en la Constitución Política de la República y su aplicación en materia de derechos sociales. Disponible en: http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-3500/UCC3776_01.pdf
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press
- Observatorio para la Confianza. 2018. Programas y servicios ambulatorios. Informe Técnico N°2. Feb. 2018.
- Observatorio para la Confianza. 2019. Nota Técnica N°5 Gasto centralizado en organismos colaboradores del Sename.
- Observatorio para la Confianza. 2019. Nota Técnica N°7 Notas de evaluación de proyectos de protección del Sename.
- Parrado, S. 2015. El análisis de la gestión pública. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 215;



- Poblete, D. 2024. Análisis y propuestas al proyecto de ley que establece las bases de las transferencias a personas e instituciones privadas. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/analisis-y-propuestas-al-proyecto-de-ley-que-establece-las-bases-de-las-transferencias-a-personas-e-instituciones-privadas-boletin-16-628-05/>
- Salamon, L. 1995. Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare state. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sasmay, A., Pérez, J. y Talbot-Wright, H. 2022. Asignaciones de zona, aislamiento y costo de vida en el sector público. Una aproximación inicial a la situación de la región de Magallanes y de la Antártica chilena. Número 2022/30 Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-299464_doc_pdf.pdf
- Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. 2024. Informe de supervisión diurno 2024, línea de acción proyectos de cuidado alternativo residencial ejecutados por colaboradores acreditados y CREAD. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2085_archivo_01.pdf
- Servicio de protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2024. Presentación ante Comisión de Familia Cámara de Diputadas y Diputados
- Sociedad en Acción. Centro UC de Políticas Públicas. 2024. Encuesta sobre la relación entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil Post “Caso Convenios”. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/noticia/encuesta-de-sociedad-en-accion-revela-crisis-en-la-relacion-entre-el-estado-y-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-tras-el-caso-convenios/>
- Subsecretaría de la Niñez. 2019. Sistema de financiamiento Servicio de Protección a la Niñez. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=160099&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- Subdere. 2019. Identificación de localidades en condición de aislamiento. Disponible en: https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/515/Identificacion_Localidades.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rosenblüth, M. 2013. Gobernabilidad democrática y garantías sociales: hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos* (págs. 65-92). Santiago de Chile: LOM.
- Unicef. 2019. Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México: guía para su implementación Pág. 21. Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/media/1866/file/cuidados%20alternativos%20ninez%20migrante.pdf>
- Uriel, E. y Muñiz, M. 1993. Estadística económica y empresarial. Teoría y ejercicios. AC



5. Anexos

Anexo 1. Evolución de factores de centros residenciales por región (2020-2024)

Región	Variable	2020	2021	2022	2023	2024	Variación porcentual
Arica y Parinacota	Cantidad de centros	4	6	5	6	6	50%
	Cantidad de medidas de protección	100	72	92	130	128	28%
	Tamaño promedio de centros	20.3	18.4	17.85	17.575	17.3	-15%
	Porcentaje de sobreocupación	0%	0%	33%	83%	67%	67%
Tarapacá	Cantidad de centros	4.00	4.00	4.00	5.00	6.00	50%
	Cantidad de medidas de protección	101	113	155	202	212	110%
	Tamaño promedio de centros	24.8	24.8	20.9	19.0	17.0	-31%
	Porcentaje de sobreocupación	50%	50%	75%	80%	100%	100%
Antofagasta	Cantidad de centros	5.0	7.0	8.0	11.0	7.0	40%
	Cantidad de medidas de protección	222	111	145	126	168	-24%
	Tamaño promedio de centros	34.7	20.3	17.7	16.3	15.0	-57%
	Porcentaje de sobreocupación	20%	14%	38%	18%	56%	180%
Atacama	Cantidad de centros	4.0	5.0	4.0	6.0	5.0	25%
	Cantidad de medidas de protección	94	77	65	85	91	-3%
	Tamaño promedio de centros	25.0	19.8	18.4	17.7	17.0	-32%
	Porcentaje de sobreocupación	25%	40%	25%	17%	33%	32%
Coquimbo	Cantidad de centros	10.00	14.00	14.00	14.00	17.00	70%
	Cantidad de medidas de protección	200	193	193	211	247	24%
	Tamaño promedio de centros	17.5	13.9	15.5	16.2	17.0	-3%
	Porcentaje de sobreocupación	40%	29%	50%	79%	67%	68%
Valparaíso	Cantidad de centros	32.0	39.0	39.0	40.0	39.0	22%
	Cantidad de medidas de protección	701	672	682	710	654	-7%
	Tamaño promedio de centros	26	22.4	20.8	19.9	19.1	-27%
	Porcentaje de sobreocupación	18%	3%	36%	43%	49%	172%
Metropolitana	Cantidad de centros	48.0	50.0	48.0	52.0	56.0	17%
	Cantidad de medidas de protección	1716	1223	1101	1121	1117	-35%
	Tamaño promedio de centros	28.9	25.6	24.0	23.2	22.4	-22%
	Porcentaje de sobreocupación	29%	10%	19%	38%	37%	28%
O'Higgins	Cantidad de centros	5	5	5	5	6	20%
	Cantidad de medidas de protección	120	104	108	108	106	-12%
	Tamaño promedio de centros	25	23	23.0	23.0	23	-8%
	Porcentaje de sobreocupación	20%	0%	40%	20%	40%	100%
Maule	Cantidad de centros	27.0	28.0	27.0	24.0	25.0	-7%
	Cantidad de medidas de protección	514	430	426	405	304	-41%
	Tamaño promedio de centros	23.2	22.3	20.6	19.8	18.9	-19%
	Porcentaje de sobreocupación	15%	22%	19%	42%	20%	33%

Ñuble	Cantidad de centros	6.0	7.0	8.0	8.0	9.0	50%
	Cantidad de medidas de protección	217	177	168	141	177	-18%
	Tamaño promedio de centros	27.1	17.0	16.6	16.4	16.2	-40%
	Porcentaje de sobreocupación	50%	14%	50%	50%	63%	26%
Biobío	Cantidad de centros	33	32	27	25	25	-24%
	Cantidad de medidas de protección	779	524	440	421	388	-50%
	Tamaño promedio de centros	25	24	23.3	23.0	23	-10%
	Porcentaje de sobreocupación	0%	0%	23%	24%	20%	20%
Araucanía	Cantidad de centros	17.0	17.0	15.0	18.0	17.0	0%
	Cantidad de medidas de protección	360	311	323	284	293	-19%
	Tamaño promedio de centros	28.7	26.1	22.7	21.0	19.3	-33%
	Porcentaje de sobreocupación	27%	7%	7%	11%	6%	-78%
Los Ríos	Cantidad de centros	13.0	14.0	14.0	15.0	11.0	-15%
	Cantidad de medidas de protección	247	213	208	205	244	-1%
	Tamaño promedio de centros	19.8	16.6	16.7	16.8	16.8	-15%
	Porcentaje de sobreocupación	23%	7%	21%	33%	50%	117%
Los Lagos	Cantidad de centros	11.0	12.0	11.0	12.0	14.0	27%
	Cantidad de medidas de protección	210	173	169	146	153	-27%
	Tamaño promedio de centros	24.6	21.5	20.8	20.5	20.1	-18%
	Porcentaje de sobreocupación	9%	17%	9%	8%	18%	100%
Aysén	Cantidad de centros	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	0%
	Cantidad de medidas de protección	22	17	27	19	23	5%
	Tamaño promedio de centros	17.5	15	14.3	13.9	13.5	-23%
	Porcentaje de sobreocupación	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Magallanes	Cantidad de centros	2.0	4.0	3.0	2.0	3.0	50%
	Cantidad de medidas de protección	32	26	24	43	44	38%
	Tamaño promedio de centros	16.6	14.0	13.8	13.7	13.6	-18%
	Porcentaje de sobreocupación	50%	0%	0%	50%	50%	0%
País	Centros	224	246	237	245	248	11%
	Administración directa	9%	11%	13%	13%	15%	59%
	Medidas	5635	4436	4326	4357	4349	-23%
	Tamaño	25.4	22.3	20.8	20.1	19.3	-24%
	Sobreocupación	21%	11%	27%	37%	38%	81%

Anexo 2. Diferencias entre los vigentes por comuna con cobertura comunal

Región	Comuna	Vigentes por comuna (2024)	Cobertura comunal	Brecha por comuna	Distancia con Respecto a la Capital Regional (Kms)	Personas que viven en zonas rurales (%)	Porcentaje de población en condición de aislamiento
ANTOFAGASTA	ANTOFAGASTA	54	90	-36	0	2.14688579	69%
ANTOFAGASTA	CALAMA	19	15	4	202	4.37093845	56%
ANTOFAGASTA	MEJILLONES	1	0	1	34	3.80931165	1%
ANTOFAGASTA	TALTAL	0	0	0	309	16.4751821	71%
ANTOFAGASTA	TOCOPILLA	3	0	3	185	2.20360518	7%
ARAUCANÍA	ANGOL	36	60	-24	135	8.16905111	11%
ARAUCANÍA	CARAHUE	3	0	3	57	45.9788856	27%
ARAUCANÍA	CHOLCHOL	3	0	3	29	62.4838515	3%
ARAUCANÍA	COLLIPULLI	14	30	-16	101	25.4451581	13%
ARAUCANÍA	CURARREHUE	1	0	1	149	69.6087595	28%
ARAUCANÍA	ERCILLA	2	0	2	83	52.9290056	2%
ARAUCANÍA	FREIRE	3	0	3	27	67.9509063	0%
ARAUCANÍA	GALVARINO	3	0	3	57	65.4134712	5%
ARAUCANÍA	GORBEA	2	0	2	44	29.5129735	0%
ARAUCANÍA	LAUTARO	13	20	-7	30	28.1272196	0%
ARAUCANÍA	LONCOCHE	1	0	1	81	29.7306454	2%
ARAUCANÍA	LONQUIMAY	1	0	1	147	63.0572627	73%
ARAUCANÍA	LOS SAUCES	2	0	2	132	39.1878871	3%
ARAUCANÍA	LUMACO	2	0	2	135	57.7607876	15%
ARAUCANÍA	MELIPEUCO	0	0	0	95	54.2684914	10%
ARAUCANÍA	NUEVA IMPERIAL	6	0	6	34	41.9224854	1%
ARAUCANÍA	PADRE LAS CASAS	15	30	-15	6	40.3055461	0%
ARAUCANÍA	PITRUFQUÉN	2	0	2	31	33.4420421	0%
ARAUCANÍA	PUCÓN	13	20	-7	110	35.65193	1%
ARAUCANÍA	PURÉN	8	0	8	159	36.0472026	5%
ARAUCANÍA	RENAICO	1	0	1	158	18.5170732	0%
ARAUCANÍA	SAAVEDRA	1	0	1	99	78.0803213	9%
ARAUCANÍA	TEMUCO	41	145	-104	0	6.81621019	1%
ARAUCANÍA	TEODORO SCHMIDT	3	0	3	72	64.0877368	1%
ARAUCANÍA	TOLTÉN	1	0	1	101	60.2139477	3%
ARAUCANÍA	TRAIQUÉN	8	40	-32	81	23.8443985	1%
ARAUCANÍA	VICTORIA	7	20	-13	66	27.2833655	1%
ARAUCANÍA	VILCÚN	2	0	2	38	45.2168662	0%
ARAUCANÍA	VILLARRICA	13	20	-7	87	34.2442049	0%
ARICA Y PARINACOTA	ARICA	119	104	15	0	7.35666143	0%
ATACAMA	ALTO DEL CARMEN	2	0	2	144	11.3604407	19%
ATACAMA	CALDERA	1	0	1	181	100	24%

ATACAMA	CHAÑARAL	20	12	8	78	10.6839543	22%
ATACAMA	COPIAPÓ	37	50	-13	163	9.29699648	3%
ATACAMA	DIEGO DE ALMAGRO	4	0	4	0	1.93260879	10%
ATACAMA	FREIRINA	4	20	-16	147	4.81149013	3%
ATACAMA	HUASCO	4	0	4	176	34.8245988	30%
ATACAMA	TIERRA AMARILLA	1	0	1	192	12.2869248	34%
ATACAMA	VALLENAR	15	20	-5	16	29.1318924	24%
AYSÉN	CHILE CHICO	1	0	1	62	15.2385325	
AYSÉN	CISNES	1	0	1	125	35.0051387	63%
AYSÉN	COIHAIQUE	13	27	-14	178	36.8727942	98%
AYSÉN	PUERTO AYSÉN	5	0	5	0	13.5770867	
BIOBÍO	ALTO BIOBÍO	2	0	2	211	100	57%
BIOBÍO	ARAUCO	1	0	1	72	24.6490333	4%
BIOBÍO	CABRERO	1	0	1	72	24.5301508	1%
BIOBÍO	CAÑETE	11	0	11	135	43.5561861	7%
BIOBÍO	CHIGUAYANTE	10	50	-40	17	0.08727222	0%
BIOBÍO	CONCEPCIÓN	66	177	-111	0	2.02036015	0%
BIOBÍO	CONTULMO	1	0	1	173	49.2455646	16%
BIOBÍO	CORONEL	17	45	-28	31	2.74208254	40%
BIOBÍO	CURANILAHUE	6	20	-14	96	6.54732408	11%
BIOBÍO	FLORIDA	1	0	1	42	57.0783133	1%
BIOBÍO	HUALPÉN	30	49	-19	9	0.85864034	0%
BIOBÍO	HUALQUI	1	0	1	24	14.1536185	7%
BIOBÍO	LAJA	5	0	5	81	27.5447765	6%
BIOBÍO	LEBU	9	20	-11	48	8.01269493	31%
BIOBÍO	LOS ÁLAMOS	1	0	1	120	10.9769432	1%
BIOBÍO	LOS ÁNGELES	39	62	-23	127	25.326816	1%
BIOBÍO	LOTA	10	0	10	10	0.24807626	0%
BIOBÍO	MULCHÉN	5	0	5	151	18.489891	9%
BIOBÍO	NACIMIENTO	4	0	4	104	12.4795744	20%
BIOBÍO	NEGRETE	3	0	3	120	37.8145219	0%
BIOBÍO	PENCO	2	0	2	12	0.98591847	0%
BIOBÍO	QUILLECO	1	0	1	144	41.7335976	5%
BIOBÍO	SAN PEDRO DE LA PAZ	22	25	-3	8	0.09407623	0%
BIOBÍO	SAN ROSENDO	0	0	0	80	14.8007034	0%
BIOBÍO	SANTA BÁRBARA	8	40	-32	165	42.0169898	19%
BIOBÍO	TALCAHUANO	26	20	6	18	0.9416866	0%
BIOBÍO	TIRÚA	1	0	1	212	64.1163483	22%
BIOBÍO	TOMÉ	5	0	5	28	9.83875077	0%
BIOBÍO	TUCAPEL	2	0	2	119	15.897835	3%
BIOBÍO	YUMBEL	2	0	2	87	40.0367959	2%
COQUIMBO	ANDACOLLO	1	0	1	51	9.38065918	11%
COQUIMBO	CANELA	1	0	1	198	78.4449577	17%

COQUIMBO	COMBARBALÁ	1	0	1	207	54.9767302	14%
COQUIMBO	COQUIMBO	66	87	-21	11	5.78755544	8%
COQUIMBO	ILLAPEL	16	36	-20	295	31.7557054	9%
COQUIMBO	LA HIGUERA	4	0	4	67	69.5119076	24%
COQUIMBO	LA SERENA	67	40	27	0	9.23484759	4%
COQUIMBO	LOS VILOS	12	0	12	236	20.0542512	27%
COQUIMBO	MONTE PATRIA	4	0	4	127	50.1219473	7%
COQUIMBO	OVALLE	28	36	-8	90	21.3288159	7%
COQUIMBO	PUNITAQUI	3	0	3	122	46.6228551	15%
COQUIMBO	RÍO HURTADO	1	0	1	134	100	7%
COQUIMBO	SALAMANCA	3	0	3	333	42.7437217	14%
COQUIMBO	VICUÑA	7	0	7	69	38.8102697	4%
LOS LAGOS	ANCUD	21	36	-15	90	27.5089123	1%
LOS LAGOS	CALBUCO	5	0	5	60	52.932176	22%
LOS LAGOS	CASTRO	3	18	-15	167	22.2863926	10%
LOS LAGOS	CHAITÉN	0	0	0	205	67.6000789	84%
LOS LAGOS	DALCAHUE	1	0	1	154	47.682023	5%
LOS LAGOS	FRESIA	7	0	7	66	40.2087921	2%
LOS LAGOS	FRUTILLAR	6	0	6	44	29.7156501	0%
LOS LAGOS	FUTALEUFÚ	1	0	1	368	29.1650782	34%
LOS LAGOS	HUALAIHUÉ	0	0	0	75	59.2911449	32%
LOS LAGOS	LLANQUIHUE	7	0	7	24	19.151839	0%
LOS LAGOS	LOS MUERMOS	6	20	-14	45	52.5076166	7%
LOS LAGOS	MAULLÍN	3	0	3	73	53.3905459	11%
LOS LAGOS	OSORNO	70	90	-20	197	8.44419671	0%
LOS LAGOS	PALENA	1	15	-14	354	37.1712449	29%
LOS LAGOS	PUERTO MONTT	36	65	-29	0	10.4753113	2%
LOS LAGOS	PUERTO OCTAY	0	0	0	65	77.186354	6%
LOS LAGOS	PUERTO VARAS	37	105	-68	19	27.7446274	4%
LOS LAGOS	PURRANQUE	3	0	3	81	29.2896068	4%
LOS LAGOS	PUYEHUE	1	0	1	180	57.161224	2%
LOS LAGOS	QUEILÉN	0	0	0	240	56.8616527	14%
LOS LAGOS	QUELLÓN	2	0	2	254	34.4880847	13%
LOS LAGOS	QUEMCHI	0	0	0	146	69.9233716	36%
LOS LAGOS	QUINCHAO	0	0	0	184	60.3239367	68%
LOS LAGOS	RÍO NEGRO	5	0	5	75	50.4153355	2%
LOS LAGOS	SAN JUAN DE LA COSTA	1	0	1	132	84.4249201	5%
LOS LAGOS	SAN PABLO	3	0	3	116	54.0478564	2%
LOS RÍOS	CORRAL	1	0	1			
LOS RÍOS	FUTRONO	4	0	4	0	6.84248555	1%
LOS RÍOS	LA UNIÓN	6	32	-26	65	34.34553	12%
LOS RÍOS	LAGO RANCO	2	0	2	96	44.2004773	18%
LOS RÍOS	LOS LAGOS	5	0	5	84	29.9032496	0%

LOS RÍOS	MÁFIL	2	20	-18	126	77.0715441	17%
LOS RÍOS	MARIQUINA	6	0	6	47	50.0967709	1%
LOS RÍOS	PAILLACO	3	0	3	38	40.1973221	0%
LOS RÍOS	PANGUIPULLI	11	20	-9	48	53.1957891	6%
LOS RÍOS	RANQUIL	1	0	1	48	38.3197939	4%
LOS RÍOS	RÍO BUENO	6	0	6	117	55.7804221	15%
LOS RÍOS	VALDIVIA	44	113	-69	81	45.3557312	4%
MAGALLANES	NATALES	10	0	10	266	10.6951623	20%
MAGALLANES	PORVENIR	1	0	1	326	10.8660491	75%
MAGALLANES	PUNTA ARENAS	48	41	7	0	4.30117332	5%
MAULE	CAUQUENES	21	40	-19	120	18.1177518	0%
MAULE	CHANCO	2	0	2	150	56.0819892	0%
MAULE	COLBÚN	5	0	5	63	56.4074163	1%
MAULE	CONSTITUCIÓN	9	15	-6	114	19.0913432	1%
MAULE	CURICÓ	59	112	-53	72	11.1086525	1%
MAULE	LICANTÉN	3	0	3	93	25.3720126	0%
MAULE	LINARES	48	75	-27	54	17.0188671	1%
MAULE	LONGAVÍ	3	0	3	66	69.7157267	2%
MAULE	MAULE	8	40	-32	18	21.8961807	0%
MAULE	MOLINA	13	30	-17	47	18.8315643	1%
MAULE	PARRAL	20	20	0	91	26.0417417	0%
MAULE	PELLUHUE	10	15	-5	169	46.0969489	1%
MAULE	PENCAHUE	0	0	0	15	58.3020012	1%
MAULE	RAUCO	2	0	2	85	47.2434185	0%
MAULE	RETIRO	3	0	3	79	64.6390307	0%
MAULE	RÍO CLARO	1	0	1	217	68.2654969	0%
MAULE	ROMERAL	3	0	3	88	57.0092843	1%
MAULE	SAGRADA FAMILIA	2	0	2	64	57.4741156	0%
MAULE	SAN CLEMENTE	9	0	9	22	49.9271996	5%
MAULE	SAN JAVIER	16	20	-4	27	28.4936439	1%
MAULE	SAN RAFAEL	1	0	1	18.5	45.9471222	0%
MAULE	TALCA	69	125	-56	0	4.28441121	0%
MAULE	TENO	7	0	7	91	67.0412503	0%
MAULE	VILLA ALEGRE	3	0	3	39	40.3489304	0%
MAULE	YERBAS BUENAS	5	0	5	56	65.7817599	0%
METROPOLITANA	BUIN	13	56	-43	42	14.1832447	0%
METROPOLITANA	CALERA DE TANGO	2	20	-18	33	54.5329238	1%
METROPOLITANA	CERRILLOS	16	38	-22	0	0	
METROPOLITANA	CERRO NAVIA	10	0	10	0	0	
METROPOLITANA	COLINA	13	0	13	30	19.2801986	0%
METROPOLITANA	CONCHALÍ	7	0	7	0	0	
METROPOLITANA	CURACAVÍ	4	15	-11	58	37.5057552	6%
METROPOLITANA	EL BOSQUE	10	0	10	0	0	

METROPOLITANA	EL MONTE	7	0	7	47	16.3627759	3%
METROPOLITANA	ESTACIÓN CENTRAL	21	12	9	0	0	
METROPOLITANA	HUECHURABA	5	0	5	0	0.10033343	0%
METROPOLITANA	INDEPENDENCIA	8	0	8	0	0	
METROPOLITANA	ISLA DE MAIPO	4	0	4	53	25.6163892	0%
METROPOLITANA	LA CISTERNA	2	0	2	0	0	
METROPOLITANA	LA FLORIDA	20	24	-4	0	0.03188741	100%
METROPOLITANA	LA GRANJA	9	0	9	0	0	
METROPOLITANA	LA PINTANA	47	192	-145	0	0	
METROPOLITANA	LA REINA	2	20	-18	0	0	
METROPOLITANA	LAMPA	15	30	-15	36	20.8489327	0%
METROPOLITANA	LAS CONDES	3	15	-12	0	0	
METROPOLITANA	LO BARNECHEA	5	78	-73	0	2.55024425	57%
METROPOLITANA	LO ESPEJO	7	0	7	0	0	
METROPOLITANA	LO PRADO	6	0	6	0	0	
METROPOLITANA	MACUL	21	55	-34	0	0	
METROPOLITANA	MAIPÚ	25	0	25	0	0.65813311	0%
METROPOLITANA	MELIPILLA	11	0	11	67	31.468045	0%
METROPOLITANA	ÑUÑO A	26	215	-189	0	0	
METROPOLITANA	PADRE HURTADO	2	0	2	0	11.8924901	2%
METROPOLITANA	PAINE	7	0	7	66	35.7426573	0%
METROPOLITANA	PEDRO AGUIRRE CERDA	8	0	8	0	0	
METROPOLITANA	PEÑAFLO R	29	84	-55	28	7.91232913	0%
METROPOLITANA	PEÑALOLÉN	17	40	-23	0	0	
METROPOLITANA	PIRQUE	0	0	0	24	55.9971343	0%
METROPOLITANA	PROVIDENCIA	12	103	-91	0	0	
METROPOLITANA	PUDAHUEL	25	0	25	0	1.80422332	0%
METROPOLITANA	PUENTE ALTO	60	32	28	21	0.00211228	0%
METROPOLITANA	QUILICURA	8	0	8	0	0.26234495	0%
METROPOLITANA	QUINTA NORMAL	11	27	-16	0	0	
METROPOLITANA	RECOLETA	23	12	11	0	0	
METROPOLITANA	RENCA	6	0	6	0	0	
METROPOLITANA	SAN BERNARDO	29	0	29	19	1.68097626	0%
METROPOLITANA	SAN JOAQUÍN	8	15	-7	0	0	
METROPOLITANA	SAN JOSÉ DE MAIPO	1	0	1	48	38.3803398	12%
METROPOLITANA	SAN MIGUEL	10	46	-36	0	0	
METROPOLITANA	SAN RAMÓN	8	0	8	0	0	
METROPOLITANA	SANTIAGO	60	128	-68	0	0	
METROPOLITANA	TALAGANTE	7	0	7	42	20.2432749	0%
METROPOLITANA	TILTIL	0	0	0	62	32.3218724	0%
METROPOLITANA	VITACURA	17	0	17	0	0	
ÑUBLE	BULNES	7	20	-13	83	37.2307263	4%
ÑUBLE	CHILLÁN	51	90	-39	0	8.71066748	0%

ÑUBLE	CHILLÁN VIEJO	5	0	5	5	11.3178244	2%
ÑUBLE	COELEMU	2	0	2	72	28.508909	1%
ÑUBLE	COIHUECO	4	0	4	27	66.1545329	2%
ÑUBLE	EL CARMEN	8	24	-16	42	59.6396546	24%
ÑUBLE	NINHUE	1	0	1	46	71.2449645	3%
ÑUBLE	ÑIQUÉN	1	0	1	56	89.6610473	1%
ÑUBLE	PEMUCO	3	0	3	45	50.6628788	17%
ÑUBLE	PINTO	1	0	1	27	49.5889905	3%
ÑUBLE	QUILLÓN	2	0	2	44	40.3889048	9%
ÑUBLE	QUIRIHUE	3	0	3	70	18.2939451	11%
ÑUBLE	SAN CARLOS	8	12	-4	27	37.2718014	0%
ÑUBLE	SAN IGNACIO	0	0	0	35	57.6963742	0%
ÑUBLE	SAN NICOLÁS	1	0	1	25	57.8815823	0%
ÑUBLE	YUNGAY	6	0	6	67	25.2094226	4%
OHIGGINS	CHÉPICA	1	0	1	91	42.5018288	0%
OHIGGINS	CHIMBARONGO	4	0	4	72	42.1283087	0%
OHIGGINS	CODEGUA	2	0	2	23	45.9578072	0%
OHIGGINS	COLTAUCO	2	0	2	36	42.7922641	0%
OHIGGINS	DOÑIHUE	1	0	1	22	21.3673577	0%
OHIGGINS	GRANEROS	7	0	7	14	10.8143673	0%
OHIGGINS	LAS CABRAS	4	0	4	82	61.1282468	5%
OHIGGINS	LOLOL	1	0	1	127	64.3371017	3%
OHIGGINS	MACHALÍ	3	20	-17	7	1.9064851	7%
OHIGGINS	MALLOA	2	0	2	38	59.2899232	0%
OHIGGINS	MOSTAZAL	2	0	2	22	17.3183917	2%
OHIGGINS	NANCAGUA	1	0	1	85	36.4100264	0%
OHIGGINS	PALMILLA	1	0	1	92	72.2480372	0%
OHIGGINS	PERALILLO	1	0	1	114	39.7020078	0%
OHIGGINS	PEUMO	2	0	2	66	16.1601341	0%
OHIGGINS	PICHIDEGUA	1	0	1	81	52.8101857	1%
OHIGGINS	PICHILEMU	1	0	1	175	21.294376	3%
OHIGGINS	PLACILLA	3	0	3	69	72.8198672	0%
OHIGGINS	PUMANQUE	1	0	1	140	60	0%
OHIGGINS	QUINTA DE TILCOCO	3	0	3	27	44.0239963	0%
OHIGGINS	RANCAGUA	51	50	1	0	3.13970898	0%
OHIGGINS	RENGO	13	25	-12	32	21.8937527	0%
OHIGGINS	REQUINOA	1	0	1	16	41.7798913	
OHIGGINS	SAN FERNANDO	16	0	16	52	13.8712774	2%
OHIGGINS	SAN VICENTE	4	20	-16	54	43.9571484	0%
OHIGGINS	SANTA CRUZ	2	0	2	92	39.7067759	0%
TARAPACÁ	ALTO HOSPICIO	59	0	59	13.8	2.29850058	0%
TARAPACÁ	HUARA	6	0	6	72	59.3772894	64%
TARAPACÁ	IQUIQUE	129	85	44	0	1.25504001	51%

TARAPACÁ	PICA	1	0	1	131	57.9173838	86%
TARAPACÁ	POZO ALMONTE	9	0	9	51	35.7456559	48%
VALPARAÍSO	ALGARROBO	5	0	5	76	21.1189115	0%
VALPARAÍSO	CALERA	20	20	0	67	3.73066424	0%
VALPARAÍSO	CALLE LARGA	2	0	2	143	27.9193635	0%
VALPARAÍSO	CARTAGENA	7	0	7	102	8.32087255	0%
VALPARAÍSO	CASABLANCA	6	0	6	41	32.9958685	0%
VALPARAÍSO	CATEMU	1	0	1	101	44.1848836	0%
VALPARAÍSO	CONCÓN	3	0	3	20.4	6.50740178	0%
VALPARAÍSO	EL QUISCO	18	25	-7	91	6.81917894	0%
VALPARAÍSO	EL TABO	4	0	4	59	5.05042902	0%
VALPARAÍSO	HIJUELAS	1	0	1	72	34.7620636	0%
VALPARAÍSO	ISLA DE PASCUA	15	28	-13		5.52258065	
VALPARAÍSO	LA CRUZ	4	27	-23	60	11.9739343	0%
VALPARAÍSO	LA LIGUA	2	0	2	97	26.507488	0%
VALPARAÍSO	LIMACHE	25	20	5	42	15.0733939	1%
VALPARAÍSO	LLAILLAY	4	0	4	98	26.9668401	5%
VALPARAÍSO	LOS ANDES	37	70	-33	138	8.53121065	5%
VALPARAÍSO	NOGALES	3	0	3	73	15.1039783	0%
VALPARAÍSO	OLMUÉ	2	0	2	44	29.9097968	0%
VALPARAÍSO	PANQUEHUE	1	0	1	110	47.6694624	0%
VALPARAÍSO	PETORCA	1	0	1	149	58.2434358	14%
VALPARAÍSO	PUCHUNCAVÍ	5	0	5	60	14.4882994	0%
VALPARAÍSO	PUTAENDO	6	0	6	149	59.8066133	0%
VALPARAÍSO	QUILLOTA	33	38	-5	52	13.4626645	0%
VALPARAÍSO	QUILPUÉ	48	112	-64	15	1.39214807	0%
VALPARAÍSO	QUINTERO	8	0	8	53	15.7848573	0%
VALPARAÍSO	RINCONADA	1	0	1	132	20.9855981	0%
VALPARAÍSO	SAN ANTONIO	34	42	-8	70	5.23371648	0%
VALPARAÍSO	SAN ESTEBAN	2	0	2	140	39.6870857	1%
VALPARAÍSO	SAN FELIPE	36	84	-48	122	9.4047681	0%
VALPARAÍSO	SANTA MARÍA	1	12	-11	131	35.7784922	0%
VALPARAÍSO	SANTO DOMINGO	1	0	1	120	42.9724771	13%
VALPARAÍSO	VALPARAÍSO	83	130	-47	0	0.24843674	21%
VALPARAÍSO	VILLA ALEMANA	35	63	-28	23	0.96485128	0%
VALPARAÍSO	VIÑA DEL MAR	93	95	-2	9	0	

Anexo 3. Ejercicio de costeo

Modalidad: Residencia de Vida Familiar (12 plazas)

<https://www.mejorninez.cl/descargas/doc-MN/ot/2023/REX-368-APRUEBA-OOTT-RESIDENCIA-DE-VIDA-FAMILIAR-PARA-ADOLESCENTES.pdf>

Salarios aplicables (Focus 2022)		Estándar orientación	12	16	20	24
Director	1,716,116	1 jornada completa	1	1	1	1
Trabajador social	1,168,002	1 por cada 12 plazas en jornada completa (calcular por ratio +1)	1	2	2	2
Psicólogo	1,168,002	1 por cada 12 plazas en jornada completa (calcular por ratio +1)	1	2	2	2
Terapeuta Ocupacional	963,884	1 por cada 12 plazas en jornada completa (calcular por ratio +1)	1	2	2	2
Cuidador día	803,656	1 por cada 4 plazas en jornada completa +1 * turno extra-reemplazo	9	12	15	18
Cuidador noche	803,656	1 por cada 6 plazas en jornada completa +1 * turno extra reemplazo	4	5	7	8
Manipulador alimentos	744,921	1 jornada completa	1	1	1	1
Auxiliar aseo/estafeta	744,921	0 jornada completa	1	1	1	1
Auxiliar aseo lavado	744,921	1 jornada completa	1	1	1	1

Costo remuneraciones

Ítem		12	16	20	24
Director	1 jornada completa	1,716,116	1,716,116	1,716,116	1,716,116
Profesional trabajador social	1 por cada 12 plazas en jornada completa	1,168,002	2,336,004	2,336,004	2,336,004
Profesional psicólogo	1 por cada 12 plazas en jornada completa	1,168,002	2,336,004	2,336,004	2,336,004
Profesional de la educación	1 por cada 12 plazas en jornada completa	963,884	1,927,768	1,927,768	1,927,768
Cuidadores	1 por cada 4 plazas en jornada completa	7,232,904	9,643,872	12,054,840	14,465,808
	1 por cada 6 plazas en jornada completa	3,536,086	4,714,782	5,893,477	7,072,173
Manipulador alimentos	1 jornada completa	957,756	957,756	957,756	957,756
Auxiliar aseo/estafeta	1 jornada completa	957,756	957,756	957,756	957,756
Auxiliar aseo/lavado	2 jornada completa	957,756	957,756	957,756	957,756
Costo total		18,658,261	25,547,813	9,137,476	32,727,140

Costo corriente total

Ítem	12	16	20	24
Personal (Fijo)	18,658,261	18,658,261	18,658,261	18,658,261
Personal (Variable)		6,889,551	10,479,215	14,068,878
Operacional (35%)	6,530,391	8,941,734	10,198,117	11,454,499
Operacional fijo (arriendo) (67% del gasto operacional)	4,375,362	4,375,362	4,375,362	4,375,362
Operacional variable (33% del gasto operacional)	2,155,029	4,566,372	5,822,754	7,079,137
Total	25,188,653	34,489,547	39,335,593	44,181,638
Total, sin arriendo	20,813,290	30,114,185	34,960,230	39,806,276
Costo por NNA	2,099,054	2,155,597	1,966,780	1,840,902
Costo por NNA sin arriendo	1,734,441	1,882,137	1,748,012	1,658,595

Fuentes de financiamiento y brecha (con arriendo)

ítem	12	16	20	24
Financiamiento Fijo (valor base)	3,766,195	5,021,593	6,276,991	7,532,389
Financiamiento Fijo + Complejidad (45%)	1,694,788	2,259,717	2,824,646	3,389,575
Financiamiento Fijo + Cobertura (145%)	5,460,982	7,281,309	9,101,637	10,921,964
Financiamiento Fijo + Edad (167%)	6,289,545	8,386,060	10,482,575	12,579,090
Financiamiento Variable (valor base) (Cobertura completa)	3,766,195	5,021,593	6,276,991	7,532,389
Programa complementario (cobertura completa)	5,021,593	6,695,457	8,369,321	10,043,185
Financiamiento Variable (valor base) (Cobertura media)	1,883,097	2,510,796	3,138,495	3,766,195
Programa complementario (cobertura media)	2,510,796	3,347,728	4,184,661	5,021,593
Total sin programa complementario (cobertura total)	20,977,703	27,970,271	34,962,839	41,955,407
Total con programa complementario (cobertura total)	25,999,296	34,665,728	43,332,160	51,998,592
Total sin programa complementario (cobertura media)	19,094,606			
Total con programa complementario (cobertura media)	21,605,402			
Porcentaje fijo (sin complementario) (cobertura completa)	82%	82%	82%	82%
Porcentaje variable (sin complementario) (cobertura completa)	18%	18%	18%	18%
Porcentaje fijo (con complementario) (cobertura completa)	66%	66%	66%	66%
Porcentaje variable (con complementario) (cobertura completa)	34%	34%	34%	34%
Porcentaje fijo (sin complementario) (cobertura media)	90%			
Porcentaje variable (sin complementario) (cobertura media)	10%			
Porcentaje fijo (con complementario) (cobertura media)	80%			
Porcentaje variable (con complementario) (cobertura media)	20%			
Brecha sin programa complementario (cobertura total)	4,210,949	6,519,276	4,372,754	2,226,232
Brecha con programa complementario (cobertura total)	810,644	176,181	3,996,567	7,816,954
Brecha sin programa complementario (cobertura media)	6,094,046			
Brecha con programa complementario (cobertura media)	3,583,250			
Porcentaje de cobertura sin programa complementario (cobertura total)	83%	81%	89%	95%
Porcentaje de cobertura con programa complementario (cobertura total)	103%	101%	110%	118%
Porcentaje de cobertura sin programa complementario (cobertura total)	76%			
Porcentaje de cobertura con programa complementario (cobertura total)	86%			

Fuentes de financiamiento y brecha (sin arriendo)

ítem	12	16	20	24
Financiamiento Fijo (valor base)	3,766,195	5,021,593	6,276,991	7,532,389
Financiamiento Fijo + Complejidad (45%)	1,694,788	2,259,717	2,824,646	3,389,575
Financiamiento Fijo + Cobertura (145%)	5,460,982	7,281,309	9,101,637	10,921,964
Financiamiento Fijo + Edad (167%)	6,289,545	8,386,060	10,482,575	12,579,090
Financiamiento Variable (valor base) (Cobertura completa)	3,766,195	5,021,593	6,276,991	7,532,389
Programa complementario (cobertura completa)	5,021,593	6,695,457	8,369,321	10,043,185
Financiamiento Variable (valor base) (Cobertura media)	1,883,097	2,510,796	3,138,495	3,766,195
Programa complementario (cobertura media)	2,510,796	3,347,728	4,184,661	5,021,593
Total sin programa complementario (cobertura total)	20,977,703	27,970,271	34,962,839	41,955,407
Total con programa complementario (cobertura total)	25,999,296	34,665,728	43,332,160	51,998,592
Total sin programa complementario (cobertura media)	19,094,606			
Total con programa complementario (cobertura media)	21,605,402			
Porcentaje fijo (sin complementario) (cobertura completa)	82%	82%	82%	82%
Porcentaje variable (sin complementario) (cobertura completa)	18%	18%	18%	18%
Porcentaje fijo (con complementario) (cobertura completa)	66%	66%	66%	66%
Porcentaje variable (con complementario) (cobertura completa)	34%	34%	34%	34%
Porcentaje fijo (sin complementario) (cobertura media)	90%			
Porcentaje variable (sin complementario) (cobertura media)	10%			
Porcentaje fijo (con complementario) (cobertura media)	80%			
Porcentaje variable (con complementario) (cobertura media)	20%			
Brecha sin programa complementario (cobertura total)	164,413	-2,143,914	2,609	2,149,131
Brecha con programa complementario (cobertura total)	5,186,006	4,551,543	8,371,930	12,192,316
Brecha sin programa complementario (cobertura media)	-1,718,684			
Brecha con programa complementario (cobertura media)	792,112			
Porcentaje de cobertura sin programa complementario (cobertura total)	101%	93%	100%	105%
Porcentaje de cobertura con programa complementario (cobertura total)	125%	115%	124%	131%
Porcentaje de cobertura sin programa complementario (cobertura total)	92%			
Porcentaje de cobertura con programa complementario (cobertura total)	104%			



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

