

Servicio Nacional de
**Protección Especializada
a la Niñez y Adolescencia**



Informe Final

Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializado a la Niñez y Adolescencia

Elaborado por: Centro de Sistemas Públicos. Departamento de
Ingeniería Industrial. Universidad de Chile



CSP

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

Octubre de 2025

ESTUDIO DE ANÁLISIS DEL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO PARA LOS PROGRAMAS DEL SERVICIO NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Octubre 2025

Elaborado por:

Centro de Sistemas Públicos. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

Equipo consultor:

Jefe de Proyecto:

Pablo González

Equipo:

Rodrigo Salas

Miguel Cillero

Carlos Briceño

Daniela Díaz

Ronald Fischer

Francisca Vega

Ricardo Contreras

Contraparte institucional:

Unidad de Estudios,

Departamento de Estudios y Gestión de la Información,

División de Estudios y Asistencia Técnica,

Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

Presentación

La ley N°20.302, que crea el Servicio Nacional de Protección Especializado a la Niñez y Adolescencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 6° letra j) establece que una de sus funciones será la de “Realizar, licitar, contratar o convenir, según corresponda, estudios, análisis y propuestas para el cumplimiento de su objeto, considerando la realidad territorial, cultural y geográfica del lugar donde los programas se ejecuten, con el objeto de elevar la calidad técnica de las intervenciones”. Para el cumplimiento de esta función, desde la entrada en vigencia del Servicio en octubre de 2021, se conforma la División de Estudios y Asistencia Técnica, cuyo objetivo recae en supervisar y coordinar los procesos gestión y análisis de la información, estudios e investigaciones en materia de protección de derechos de la niñez y adolescencia, además de garantizar la correcta aplicación de los lineamientos de asistencia y transferencia técnica dirigida a las Unidades y equipos a nivel nacional (Documento técnico orgánica nacional, 2021).

Con el objetivo de implementar las tareas relativas a coordinar la elaboración de estudios y gestionar la información, obtención y tratamiento de datos en materia de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, en virtud de las necesidades técnicas identificadas, la conformación del Departamento de Estudios y Gestión de la Información supervisa la gestión de la Unidad de Estudios, responsable de, entre otras funciones, detectar, desarrollar, coordinar y difundir iniciativas de investigación y análisis en materia de protección de derechos y reparación. La Unidad de Estudios asume la responsabilidad institucional de implementar el conjunto de acciones necesarias para el cumplimiento de la función antes señalada: i) levantamiento de necesidades y planificación de estudios, ii) Desarrollo y/o coordinación de la contratación de estudios, investigaciones y evaluaciones de programas, y iii) Publicación y difusión de los resultados de estudios, investigaciones y análisis. Para lo anterior, se establece el Plan de Estudios 2022-2025 que busca orientar el desarrollo de investigaciones al cumplimiento adecuado de los propósitos relativos al quehacer del Servicio, identificando cuatro dimensiones: a) Oferta programática, b) Sujetos de atención, c) Modelos de intervención, y d) Estándares y acreditación.

El presente estudio se sitúa dentro de la dimensión de Estándares y Acreditación, y aborda los subdimensiones de Planificación de la Oferta y Diseño de Programas, desde donde pretende entregar evidencia sobre los incentivos, desafíos y oportunidades que enfrentan los colaboradores acreditados para lograr sostenerse financieramente en el tiempo, y ofrecer orientaciones para el diseño de un esquema de financiamiento que asegure la sostenibilidad financiera de los programas diseñados por el Servicio, el uso eficiente de los recursos públicos y garantice la calidad, oportunidad y eficiencia de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

Este informe se divide en tres partes, cuyos contenidos se organizan para cada una de ellas con sus respectivos índices. La primera parte refiere al diagnóstico del esquema actual, la segunda parte al análisis comparado entre actual esquema y referencias internacionales, mientras que la tercera parte aborda la propuesta de esquema de financiamiento para el Servicio, que surge del análisis integrado.

Parte 1

Diagnóstico económico financiero de la oferta programática del Servicio

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	9
2. Revisión y análisis de documentación normativa, financiera y de estudios previos.....	10
2.1. Marco normativo del esquema de financiamiento.....	10
2.1.1. Inserción del Servicio Nacional de Protección Especializada en el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.	10
2.1.2. Facultades y Obligaciones Financieras del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia en el Marco del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez creado por la Ley N° 21.430.....	14
2.1.3. Análisis específico Ley N° 21.302 Servicio Nacional de Protección Especializada	18
2.1.4. Sistema de transferencias de recursos Servicio Nacional de Protección Especializada	19
2.1.5. Aspectos claves del Sistema de aportes financieros – Ley N° 20.032	22
2.1.6. Aspectos claves del Sistema de aportes financieros – Reglamento de la Ley N° 20.032	27
2.2. Análisis de estudios previos	29
2.2.1. Estimación de la inversión pública del gobierno central destinada a niños, niñas y adolescentes. Año 2023 - Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. Subsecretaría de la Niñez. Unicef	30
2.2.2. Estudio de Costos y Demanda del Programa de Diagnóstico Clínico Especializado y Seguimiento de Niños, Niñas y Adolescentes para el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.....	35
2.2.3. Estudio de caracterización de Colaboradores del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.....	42
2.2.4. Estudio de análisis de procesos y diseño de una metodología para la evaluación de resultados e impacto del programa familias de acogida especializada del servicio nacional de protección especializada a la niñez y adolescencia - Estudios y Consultorías Focus Ltda. Marzo 2024.....	48
2.2.5. Estudio de demanda de los programas ambulatorios para el servicio nacional de protección especializada a la niñez y adolescencia - Centro de microdatos – Universidad de Chile (diciembre 2023)	54
2.2.6. Estudio de costos y demanda de los programas de la línea de acción cuidado alternativo para el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia - Diciembre 2023	57
2.3. Elementos adicionales al marco conceptual.....	72
2.3.1. Elementos relevantes de la teoría económica	73
2.3.2. Teoría de contratos.....	75
2.3.3. Economía de la protección	78

3. Análisis de registros administrativos	82
3.1. Modelos de Ecuaciones Estructurales	82
3.1.1. Sentido y Aplicación al Análisis de Registros Administrativos del Servicio	82
3.1.2. Procedimiento de Estimación: Análisis Factorial:	84
3.2. Procesamiento de bases de datos originales	87
3.3. Estadísticas descriptivas por programa.....	88
3.4. Estimación de modelos por programa	94
3.4.1. Modelos para el programa Diagnóstico Clínico Especializado	94
3.4.2. Modelos para el programa Acompañamiento Familiar Territorial.....	97
3.4.3. Modelos para el programa de Familias de Acogida Extensa/Externa	100
3.5. Conclusiones del análisis.....	102
4. Levantamiento y análisis de información cualitativa	105
4.1. Estrategia de levantamiento de información.....	105
4.2. Reporte de trabajo de campo	106
4.2.1. Entrevistas semiestructuradas	107
4.2.1. Grupos focales	108
4.2.2. Talleres con Colaboradores Acreditados	109
4.3. Registro y análisis de los datos.....	110
4.4. Eficiencia.....	112
4.4.1. La eficiencia como dimensión ausente en la gestión institucional	113
4.4.2. Diseño del sistema de financiamiento	115
4.4.3. Subvención insuficiente y con escasa capacidad de adaptación a las complejidades de la intervención.....	118
4.4.4. Diferencia entre Programas	119
4.4.5. Diferencia entre Actores	119
4.4.6. Conclusiones	120
4.5. Incentivos.....	122
4.5.1. Oportunidades para incentivar el buen desempeño	123
4.5.2. Desincentivos para el buen desempeño	125
4.5.3. Diferencia entre Programas	128
4.5.4. Diferencia entre Actores	129
4.5.5. Conclusiones	131

4.6.	Riesgos.....	132
4.6.1.	Riesgos financieros	133
4.6.2.	Riesgos operativos	140
4.6.3.	Diferencia entre Programas.....	143
4.6.4.	Diferencia entre Actores.....	145
4.6.5.	Conclusiones.....	146
4.7.	Pertinencia territorial.....	148
4.7.1.	Percepción general sobre pertinencia territorial	149
4.7.2.	Falta de adecuación a realidades del territorio	152
4.7.3.	Diferencia entre Programas.....	154
4.7.4.	Diferencia entre Actores.....	154
4.7.5.	Conclusiones.....	155
4.8.	Calidad	156
4.8.1.	Acerca del concepto de Calidad y la dificultad de medirlo	156
4.8.2.	Aspectos claves de la calidad influenciados por el financiamiento.....	158
4.8.3.	Importancia del Recurso Humano	160
4.8.4.	Coordinación intersectorial.....	162
4.8.5.	Diferencia entre Programas.....	163
4.8.6.	Diferencia entre Actores.....	164
4.8.7.	Conclusiones.....	164
4.9.	Colaboración Estado – Sociedad Civil	165
4.9.1.	Supervisión técnica y financiera entendida como control, altos niveles de exigencias	165
4.9.2.	Percepción de desinterés y abandono en la ejecución de la tarea	166
4.9.3.	Percepción de exclusión paulatina de Colaboradores Acreditados pequeños, a partir de aumento de exigencias administrativas y financieras.....	167
4.9.4.	Colaboración versus desconfianza	168
4.9.5.	Diferencia entre Programas.....	168
4.9.6.	Diferencia entre Actores.....	169
4.9.7.	Conclusiones.....	169
4.10.	Conclusiones generales	170
5.	Análisis de los esquemas de financiamiento actuales de la oferta programática	171
5.1.	Productividad y eficiencia en el uso de los recursos.....	171

5.2.	Incentivos que enfrentan los Colaboradores Acreditados	172
5.3.	Riesgo de demanda	172
5.4.	Riesgos financieros	173
5.5.	Riesgos operativos	174
5.6.	Gobernanza del sistema	174
6.	Referencias bibliográficas	179
6.1.	Revisión y análisis de documentación normativa, financiera y de estudios previos	179
6.2.	Levantamiento y análisis de información cualitativa	180
7.	Anexos	181
7.1.	Pauta Entrevista Dirección Nacional	181
7.2.	Pauta Focus Group Direcciones Regionales – Regiones con mayor población	184
7.3.	Pauta Focus Group Direcciones Regionales – Regiones con mayor presencial rural	187
7.4.	Pauta Focus Group Direcciones Regionales – Regiones extremas	190
7.5.	Pauta Entrevista Expertos Nacionales.....	192
7.6.	Pauta Entrevista Expertos Internacionales	194
7.7.	Mentimeter y Miró para Talleres Grupales por Programa.....	196
7.7.1.	Taller Colaboradores Acreditados – Familias de Acogida Especializada (FAE)	196
7.7.2.	Taller Colaboradores Acreditados – Diagnóstico Clínico Especializado (DCE).....	197
7.7.3.	Taller Colaboradores Acreditados – Acompañamiento Familiar Territorial (AFT).....	197
7.7.4.	Taller Colaboradores Acreditados – Menor tamaño y presencial regional exclusiva.....	197
7.7.5.	Taller Colaboradores Acreditados – Mayor tamaño, en más de una línea de acción y en más de una región.....	197

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al informe de avance N°1, en su quinta versión ajustada (11/06/2025), del Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia estudio, en el marco de la Etapa 2 denominada en las bases de licitación como “Diagnóstico económico financiero de la oferta programática del Servicio”.

El objetivo de este informe es presentar un diagnóstico basado en el análisis de documentación normativa, registros administrativos y evidencia cualitativa recolectada a través de entrevistas y talleres con actores clave. A partir de esta información, se busca caracterizar los principales desafíos financieros que enfrenta la oferta programática del Servicio, así como los incentivos y limitaciones que afectan su sostenibilidad y eficiencia.

En este marco, el informe examina el esquema actual de financiamiento de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (en adelante “Servicio”), identificando los principales problemas y desafíos que inciden en su implementación. Se analizan las ineficiencias y distorsiones que afectan la gestión y gobernanza del sistema de protección, así como aquellas que comprometen la sostenibilidad financiera de los Colaboradores Acreditados.

Este documento se estructura en torno a los siguientes ejes:

1. Revisión del marco normativo y financiero vigente, con énfasis en las regulaciones que rigen el financiamiento de los programas del Servicio, así como un análisis de estudios previos sobre costos y mecanismos de financiamiento aplicados en experiencias anteriores.
2. Análisis de registros administrativos, para identificar patrones de financiamiento, costos asociados y mecanismos de transferencia de recursos.
3. Levantamiento de información cualitativa, a través de entrevistas, focus group y talleres participativos, con el objetivo de comprender la percepción de actores clave sobre aspectos como la eficiencia, incentivos, calidad, entre otros., del esquema de financiamiento actual.
4. Identificación de brechas y desafíos, con base en el análisis previo, para establecer lineamientos que orienten el desarrollo de propuestas de mejora en etapas posteriores del estudio.

Con todo, este informe representa un insumo para la siguiente etapa del estudio, en la cual se profundizará en la comparación con otros esquemas de financiamiento a nivel nacional e internacional, con el objetivo de diseñar una propuesta de financiamiento sostenible para la oferta programática del Servicio. Por consiguiente, el alcance de este primer informe se centra en la caracterización del modelo de financiamiento vigente, identificando sus principales desafíos y áreas de mejora como base para la formulación de propuestas.

2. REVISIÓN Y ANÁLISIS DE DOCUMENTACIÓN NORMATIVA, FINANCIERA Y DE ESTUDIOS PREVIOS

Con el fin de contar con un diagnóstico preciso y fundado respecto del funcionamiento del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, se ha llevado a cabo un proceso sistemático de revisión y análisis del marco normativo, financiero y técnico que rige su operación. Esto incluye el estudio detallado de las leyes, reglamentos, orientaciones técnicas, resoluciones y otros instrumentos que definen el rol del Servicio y su oferta programática, así como de los mecanismos de financiamiento y sus respectivos reportes presupuestarios. Asimismo, se consideraron los estudios implementados por el propio Servicio en materia de costos y proyección de demanda, en particular aquellos vinculados a las líneas de Diagnóstico Clínico Especializado, Intervenciones Ambulatorias de Reparación y Cuidado Alternativo. Por último, y adicionalmente, se incorpora una sección de revisión de literatura en torno a la temática.

Cabe señalar que la información analizada fue entregada formalmente por la institución, previa firma de compromisos de confidencialidad, y constituye un insumo esencial para la formulación de propuestas orientadas a fortalecer el modelo de atención y financiamiento.

2.1. MARCO NORMATIVO DEL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

2.1.1. Inserción del Servicio Nacional de Protección Especializada en el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

El sistema de garantía y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes ha sido completa y progresivamente reformado en los años transcurridos desde la ratificación de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño (CDN) -en agosto de 1990- hasta la actualidad. Este ha sido un proceso lento y muy complejo que ha abarcado múltiples cambios legales e institucionales, en las más diversas áreas del ordenamiento jurídico e institucional, y que tiene un importante hito con la publicación el 6 de marzo de 2022 de la Ley N° 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que cumple la función de Ley marco del sistema. El Servicio Nacional de Protección Especializada había sido creado poco antes por la Ley N° 21.302 publicada el 5 de enero de 2021.

En estos años, es posible señalar que Chile ha transitado desde un sistema de protección de niñas, niños y adolescentes basado en un enfoque de la *tutela de menores en situación irregular*- que se conformó en Chile a partir de la Ley N° 4.447 de 1928 que creó la Dirección General de Protección de Menores y los Tribunales Especiales de Menores- hacia un *Sistema de garantía y protección de los derechos del conjunto de niños, niñas y adolescentes* basado en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, uno de cuyos subsistemas es el de protección especializada para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos.

La relevancia de la CDN para la reforma de los sistemas de protección infantil, fue advertida tempranamente por las autoridades nacionales, y, especialmente, la noción que el niño es un sujeto de derecho que debe ser titular de una protección reforzada de su desarrollo, sirvió de fundamento para el proceso de reformas, siendo explícitamente incorporada como elemento central de las reformas legislativas e institucionales, las que deben abarcar la provisión de recursos financieros para la protección de estos derechos. Desde ese momento se

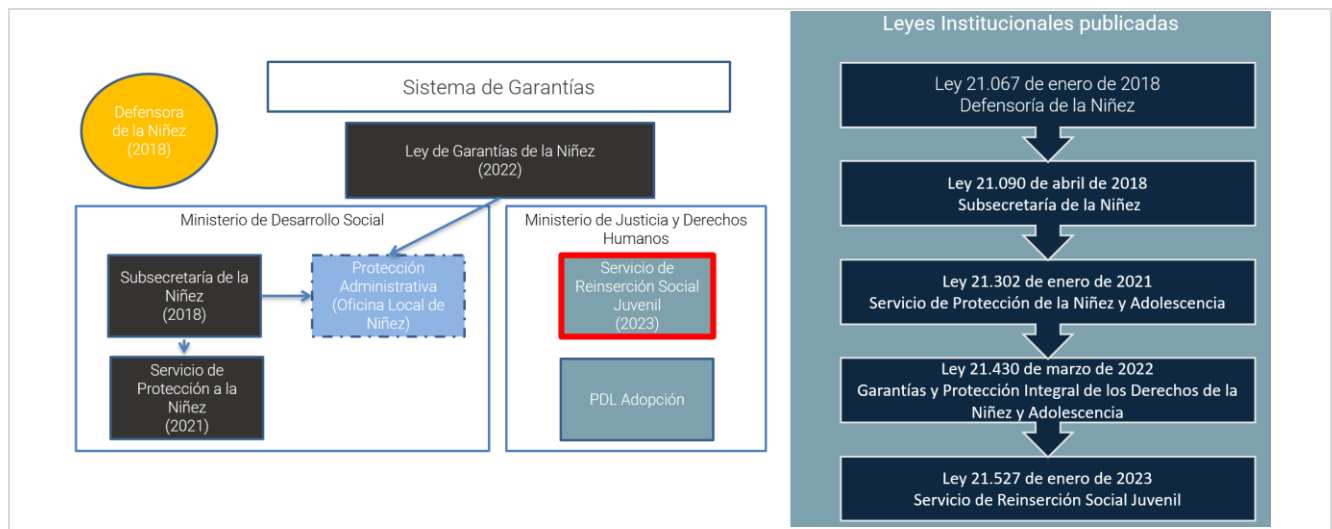
entendió que la reforma legal e institucional era un imperativo tanto desde el punto de vista constitucional como internacional¹.

En este apartado se examinarán resumidamente las reformas que afectan más directamente al sistema de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que forman parte del sujeto de atención de Servicio Nacional de Protección Especializada y, en particular a la regulación de los sistemas de financiamiento.

2.1.1.1. Estructura del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, creado por la Ley N° 21.430

Esquemáticamente, se puede mostrar en la Ilustración 1 el conjunto de estas reformas:

Ilustración 1: Esquema del Sistema de Garantía y Protección Integral



Fuente: Centro Iberoamericano de Derechos de la Niñez (2025).

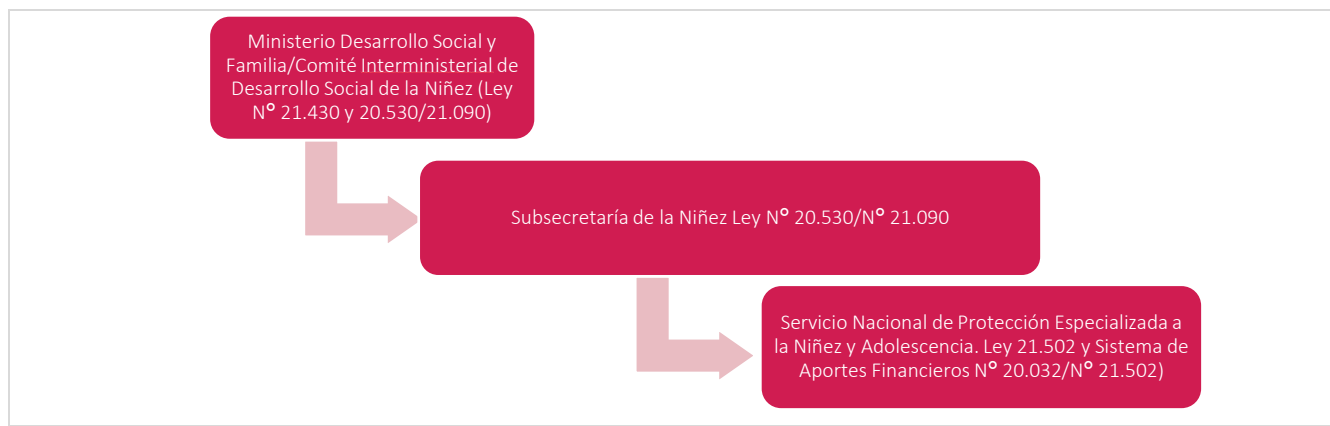
Desde el esquema se puede desprender que las anteriores facultades de protección que se encontraban radicadas juntamente con las relativas a la responsabilidad penal adolescente en el Servicio Nacional de Menores (SENAME), se separan definitivamente, radicándose las primeras en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y las segundas en las competencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, cuyas funciones, sin embargo, se encuentran regidas por el principio de coordinación intersectorial (artículo 2 Ley N° 21.527) y sus atribuciones de *“dictar las normas*

¹ A modo de ejemplo ver las intervenciones del Ministro de Justicia y del Presidente de la Cámara de Diputados en un seminario en agosto de 1993, en que remarcaban las necesarias reformas que se derivan de la ratificación e incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño, particularmente en el marco de la recuperación de la democracia y la recepción constitucional de los derechos humanos de fuente internacional, a partir de la modificación del artículo quinto inciso segundo de la Constitución Política. Véase Cumplido F y Viera Gallo J.A. en “Infancia en Riesgo Social y Políticas Sociales en Chile”, Instituto Interamericano del Niño, Montevideo 1994, pp. 141-150.

técnicas necesarias para la implementación del modelo de intervención... deberán ajustarse a lo dispuesto en la Ley N° 21.430 y a los principios y estándares del Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez”.

Desde un punto de vista más específico, observado en la Ilustración 2, se pueden graficar los órganos vinculados jerárquicamente al Servicio Nacional de Protección Especializada y sus fuentes normativas del siguiente modo, considerando que el artículo 1 de la Ley N° 21.302 dispone *que “el Servicio estará sujeto a la fiscalización de la Subsecretaría de la Niñez, de conformidad a lo dispuesto en esta ley, y formará parte del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia”.*

Ilustración 2: Órganos vinculados jerárquicamente con el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia



Fuente: Elaboración propia CSP.

La actual estructura responde a las reformas realizadas a través de la Ley N° 21.090 de 2018 que crea la Subsecretaría de la Niñez en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y le otorgó a este Ministerio un rol rector que, hasta antes de esa normativa, ningún órgano del Estado había asumido plenamente, ya que se dispone expresamente que *“velará por los derechos de los niños con el fin de promover y proteger su ejercicio de acuerdo con el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y en conformidad con la Constitución Política de la República y las leyes”.* (artículo 1 L 20530/21090).

En este sentido, en este Ministerio y en el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez y con el apoyo de la Subsecretaría de la Niñez, se radican las facultades generales de rectoría del sistema, otorgándoles amplias funciones, entre ellas algunas específicamente relacionadas con el Servicio Nacional de Protección Especializada:

“Administrar, coordinar y supervisar los sistemas o subsistemas de gestión intersectorial que tengan por objetivo procurar la prevención de la vulneración de los derechos de los niños y su protección integral, en especial, la ejecución o la coordinación de acciones, prestaciones o servicios especializados orientados a resguardar los derechos de los niños y de las acciones de apoyo destinadas a los niños, a sus familias y a quienes componen su hogar, definidas en la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción, el que deberá contener los programas, planes y acciones que incluirá en su ejecución, sin perjuicio de las competencias que tengan otros organismos públicos”. (artículo 3 bis c.) L 20.530/21.090).

Adicionalmente, le otorga al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, facultades regulatorias específicas por sobre las materias de protección especializada:

"Un reglamento dictado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, suscrito, además, por los Ministros de Hacienda y de Justicia y Derechos Humanos fijará estándares para los organismos colaboradores y los programas de las líneas de acción contempladas en el numeral 3) del artículo 4° de la Ley N° 20.032, sea que dichos programas se ejecuten por los mencionados organismos colaboradores o directamente por órganos del Estado. Para tales efectos, la Subsecretaría de la Niñez será la encargada de proponer los mencionados estándares.

Este reglamento no será aplicable para los programas de reinserción para adolescentes infractores de la ley". artículo 3 ter Ley N° 20.530/21.090).

Este Reglamento fue dictado por DS 7 de 2022.

A nivel de funciones del Ministerio no se identifican en su Ley Orgánica facultades en orden a pronunciarse o definir un sistema determinado de financiamiento para la oferta programática de sus servicios relacionados o dependientes. Únicamente se fijan funciones en orden a *"colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de éste y de otros ministerios, mediante la evaluación y pronunciamiento a través de un informe de seguimiento de, entre otros, su eficiencia, su eficacia y su focalización"* (artículo 3 letra d Ley N° 20.530), las que se complementan y especifican en el artículo 1 de la Ley N° 21.302, señalando que *"garantizará el cumplimiento de las normas que rigen la labor del Servicio y los colaboradores acreditados. Al efecto, y, especialmente, deberá fiscalizar que la transferencia de los aportes financieros a estas entidades se realice una vez que se acredite el cumplimiento de los principios rectores del Servicio y estándares técnicos y de calidad establecidos en esta ley, en la Ley N° 20.032 y en el reglamento que al efecto dictará el Ministerio de Desarrollo Social y Familia"*.

En consecuencia, dentro del marco del sistema vigente de financiamiento, se establecen obligaciones muy detalladas y fiscalización, ya que las designa como una obligación de garantizar el cumplimiento de las normas que rigen al Servicio y a los colaboradores acreditados.

En relación con el Comité Interministerial, se le señalan un conjunto de materias generales de política pública, pero sin referencias expresas a temas de financiamiento, lo que si bien no excluye tampoco exigiría su participación en la aprobación de cuestiones específicas sobre el financiamiento de programas, lo que quedaría radicado principalmente en el Ministerio y, particularmente, en la Subsecretaría de la Niñez.

A la Subsecretaría se le otorga una función muy amplia de *"colaborar"* en todas las materias generales propias del Ministerio que tengan relación con la niñez y con las relativas específicamente a las nuevas funciones de protección de los derechos de la niñez artículo 6 bis Ley N° 20.530/21.090), las que se complementan con las amplias atribuciones de fiscalización técnica y financiera que le concede la Ley N° 21.302.

En relación al Servicio Nacional de Protección Especializada se le atribuyen a la Subsecretaría facultades fiscalizadoras (artículo 1 y 39 Ley N° 21.502) lo que incluye expresamente evaluar (arts.7 y 38), auditar administraciones directas (artículo 24), supervisión técnica y financiera (artículo 39), la que se desarrolla en atribuciones pormenorizadas y concretas en el artículo 39 relativas a la calidad técnica y estándares de

protección de derechos de todos los programas de protección especializada, alcanzando su fiscalización a los colaboradores acreditados.

2.1.1.2. Definiciones y Conceptos.

Dentro del desarrollo que efectúa la Ley N° 21.430 sobre la protección integral se encuentran los siguientes conceptos relevantes (artículo 57) *“Protección especial. Dentro de las acciones de protección de derechos se desarrollará la protección especial, la que está destinada a niños, niñas y adolescentes que necesitan de servicios y prestaciones que provean una atención diferenciada y especializada, incorporando acciones de reparación psicosocial y restitución de derechos, cuando éstos se han vistos amenazados o vulnerados”*.

Luego, respecto del Servicio Nacional de Protección Especializada se fija un sistema de provisión de servicios de carácter mixto, público-privado: *“El Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia proveerá de prestaciones en este marco de manera directa, o por intermedio de instituciones privadas sin fines de lucro, acreditadas por la Subsecretaría de la Niñez para el cumplimiento de esta función pública y fiscalizadas por ésta”*.

Lo anterior, considerando el nivel y rol que cumple el Servicio Nacional de Protección Especializada dentro del sistema de garantías, conforme es situado en el sistema en el artículo 75 *“e) Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia: tiene por objeto la provisión de oferta de protección especializada de niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos, conforme a lo establecido en la ley que crea dicho Servicio”*.

Como puede apreciarse, si bien es posible encontrar en la Ley N° 21.430 una serie de principios y obligaciones aplicables directamente al Servicio Nacional de Protección Especializada, estos dicen relación con ciertas funciones; indicaciones sobre oferta programática; mandato de involucrar al sector privado en la provisión de sus servicios; sin embargo, no existe mención alguna sobre el sistema de financiamiento para la oferta programática que deba emplear el Servicio Nacional de Protección Especializada.

2.1.2. Facultades y Obligaciones Financieras del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia en el Marco del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez creado por la Ley N° 21.430.

Al ser la Ley N° 21.430 una ley marco, resultan aplicables al Servicio Nacional de Protección Especializada una serie de principios y obligaciones directamente relacionados con la oferta programática y el financiamiento.

El primero de ellos es el **principio de efectividad**, contenido en el artículo 4 de la CDN y 12 de la Ley N° 21.430, que dispone *“es deber del Estado adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole, necesarias para dar efectividad a los derechos que le son reconocidos en la Constitución Política de la República, en la Convención sobre los Derechos del Niño, en los demás tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile que se encuentren vigentes y en las leyes”*.

Este deber, luego se especifica en la obligación de asegurar la efectividad y pleno goce de los derechos *“mediante acciones y programas de corto, mediano y largo plazo, los que siempre deberán mejorar el disfrute*

de los derechos, prohibiéndose su regresividad” (artículo 17 Ley N° 21.430), con lo cual se consagran los principios de **progresividad y no regresividad**.

Específicamente, el artículo 51 sobre la protección especializada y reforzada de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y adolescentes en conflicto con la ley penal, establece en sus incisos 2 y 3:

“El Estado contará con servicios de protección especializada para la atención de la niñez y adolescencia vulnerada, y con servicios de integración social de adolescentes infractores de ley, ambos de carácter especializados en su área, con personal, recursos financieros y despliegue territorial suficientes para dar atención oportuna y eficaz a todo niño, niña y adolescente que lo necesite”.

Asimismo, establece obligaciones específicas, disponiendo que:

“los órganos de la Administración del Estado, en el ámbito de sus competencias, el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, según corresponda, otorgarán las prestaciones necesarias para la recuperación, reintegración familiar e integración social y educativa de todo niño, niña o adolescente vulnerado en sus derechos por abandono, explotación o abuso; situación de discapacidad; situación de calle; tortura u otra forma de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, conflictos armados, o cualquier otra causa de vulneración. Asimismo, velarán por la integración social de los que infrinjan la ley”.

De modo general, también se establecen diversas obligaciones de garantizar por el Estado, entre las cuales se encuentra, *“crear, ejecutar y destinar recursos suficientes para entregar una protección especializada destinada al restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos hayan sido vulnerados”* (artículo 2 letra h, Ley N° 21.430)².

Como se pudo observar, las disposiciones citadas contienen la **exigencia** de establecer una **garantía o protección financiera**, tanto para las instituciones especializadas, como para la creación y ejecución de los **programas técnicamente idóneos**, de modo que los recursos asignados y, en consecuencia, los procedimientos para su distribución resulten suficientes³.

² Además de las citadas es importante destacar la obligación de “proveer programas, asistencia y apoyo integral y adecuado a los padres y/o madres y a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades, derechos, deberes y roles respecto de los niños, niñas y adolescentes. (artículo 2 letra c, Ley N° 21.430), que se vinculan con la prevención de la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias y fortalecer el buen trato y el desarrollo. Asimismo, se establecen deberes en el contexto de protección contra la violencia (artículo 36) y protección contra la explotación económica, sexual, comercial y laboral (artículo 37), se desprenden obligaciones de oferta programática que puedan corresponderle al Servicio en el marco del Sistema de Garantías y Protección Integral, cuestiones que se encuentran vinculadas en las funciones del Servicio.

³ Sobre garantías o protección financiera en relación con la niñez en general véase UNICEF Chile: “Piso de Protección Social. Orientado al Cumplimiento de los Derechos de la Niñez”, Santiago 2020, disponible en <https://www.unicef.org/chile/media/5446/file/piso%20proteccion%20ok.pdf> ; en general sobre protección financiera como garantía de las políticas sociales, véase a Gacitúa-Marió, Estanislao, Andrew Norton, and Sophia V. Georgieva. 2009. Building Equality and Opportunity through Social Guarantees. Edited by Estanislao Gacitúa-Marió, Andrew Norton, and Sophia V. Georgieva. World Bank.

Esta garantía o protección financiera, como señalan Estrada y Valenzuela ⁴, al interpretar los alcances de este enunciado en la Ley N° 21.430, *“implica una concreción durante todo el proceso presupuestario, incluyendo su planificación, aprobación, ejecución y seguimiento... (que) implica considerar el proceso de definición presupuestaria de nuestro país, cuya lógica fragmentada, presenta dificultades en términos de flexibilidad y sostenibilidad. La «prioridad debida» a la que hace alusión la observación general número 19 (del Comité de Derechos del Niño) es clara en este sentido, conjugando primero una definición política con la obtención de los mecanismos presupuestarios que permitan su financiamiento, evidentemente de manera tanto incremental como medible”*.

Evidentemente, estos principios de la Ley N° 21.430 deben considerarse para el examen crítico de los sistemas actualmente vigentes y para el diseño de nuevas estrategias, cuestión que no es materia de este informe, sino que de las conclusiones del estudio del cual este informe preliminar forma parte.

Pese a ello, no debe dejarse pasar la inconsistencia entre la exigencia de *recursos suficientes*, contenida en la Ley N° 21.430 con la forma en que en la Ley N° 20.032, de acuerdo con su última formulación hecha por la Ley N° 21.302, concibe los recursos transferidos a los programas como *aportes financieros*, alejándose a nivel conceptual y práctico de la noción de protección o garantía financiera.

La protección financiera es particularmente relevante en los programas de cuidado alternativo porque en ellos la satisfacción de los derechos y necesidades de los niños, niñas y adolescentes se encuentra totalmente supeditada al programa de atención. Por esta razón su diseño y ejecución de esos programas exigen especial diligencia en el cumplimiento de las obligaciones de financiamiento por parte del Estado.

En la estructura de financiamiento vigente en Chile, pareciera que se contara con que los recursos del Estado (*“aporte”*) puedan ser suplementados por el aporte privado, logrando con esa suma de recursos cubrir los costos del programa. Este mecanismo fue seriamente cuestionado y declarado como violatorio de los derechos del niño por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, señalando que la conceptualización como *“auxilio económico”* (sic) es en sí misma negativa:

“La propia denominación “auxilio económico” demuestra una visión de ayuda subsidiaria muy alejada de la obligación jurídica de proporcionar los recursos necesarios para garantizar los derechos. Durante la visita al país, las máximas autoridades expresaron la idea de que la acción de protección de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados se considera caridad, y no un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes y una obligación jurídica del Estado” (Nº 48), en relación a los programas ejecutados por el SENAME, señaló: “los CREAD, aunque están mejor financiados por su carácter público, carecen de financiación suficiente, lo que origina una falta de recursos técnicos, humanos y materiales para prestar los servicios mínimos necesarios para rehabilitar a los niños, niñas y adolescentes y asegurar su calidad de vida” (Nº 50), concluyendo que el Estado de Chile viola el principio de efectividad anteriormente citado por “el mantenimiento de un modelo de financiación del sistema de protección basado en el principio de subsidiariedad, que transfiere la responsabilidad de proveer

⁴ ESTRADA, F. y VALENZUELA, E. “Ley de Garantías y Protección Integral de los derechos de la niñez y adolescencia”, Academia Judicial de Chile, Santiago, 2023 p.16, disponible en: <https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2024/02/MD67-Ley-21430-sobre-garantias-y-proteccion-integral-de-los-derechos-de-la-ninez-y-adolescencia.pdf>

de los recursos necesarios para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes a los organismos colaboradores que operan según una perspectiva filantrópica y no de derechos” (Nº 51 .d) ⁵.

Finalmente, en sus recomendaciones señala entre otras:

“el Comité recomienda que el Estado parte asuma plenamente la responsabilidad de regular, controlar y financiar el respeto, protección y realización de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección, y en ese sentido:

- a) Modifique la Ley de subvenciones, exigiendo estándares de calidad a los Colaboradores Acreditados, tanto en el número como en la cualificación del personal, en la calidad de las instalaciones y en el desarrollo de programas de rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes y de trabajo con las familias, de conformidad con la Convención y las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños;*
- b) Proporcione recursos financieros y técnicos suficientes para el cumplimiento de dichos estándares (Nº 124)”.*

Por su parte, en un reciente reporte del Centro de Políticas Públicas UC⁶, se examina lo que denominan como “crisis del financiamiento del Cuidado Alternativo, señalando que:

“De acuerdo con las cifras de la Dirección de Presupuesto, para el año 2024 la partida de “Cuidado Alternativo” (incluyendo administración directa y transferencias a privados) contó con un presupuesto de \$199.083 millones. Este monto representa un aumento real (...) de un 18% de los recursos de dicha partida con respecto al presupuesto del año anterior. Este monto no es exhaustivo, ya que hay un conjunto de programas de apoyo (programas adosados), así como recursos de administración del Servicio que no están considerados. No obstante, es un buen indicador de la magnitud del cambio en los recursos asignados directamente a los programas de cuidado alternativo, tanto en familias de acogida como en residencias. Sin embargo (...) el aumento del presupuesto ha ido de la mano de un incremento en la cantidad de NNA en ambas modalidades de cuidado alternativo. Así, si en 2022 el presupuesto asignado representaba un monto de \$12,5 millones anuales por cada NNA en cuidado alternativo, para 2025 se estima un monto en torno a los \$14 millones, lo que implica un aumento real de tan solo un 12% para el período”.

A modo de síntesis se puede señalar que la Ley 21.430 y la estructura institucional para la protección a la niñez creada en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, entregan un marco general adecuado a las exigencias y garantías para la protección especializada de los derechos de la niñez. Sin embargo, en materia financiera, la ley 20.032 -pese a las modificaciones introducidas por la Ley 21.302- no es coherente con los nuevos estándares de protección, manteniendo la concepción de “aporte” económico a instituciones privadas y no asegurando efectivamente la protección financiera de los programas. Esta brecha puede explicarse por el hecho que la reforma no se hizo cargo de modificar el sistema de financiamiento, asegurando la provisión completa de los recursos necesarios para el desarrollo de los programas de

⁵ Véase Comité de los Derechos del Niño. CRC/C/CHL/IR/1* Distr. General 6 de mayo de 2020 “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 “

⁶ Véase sobre esto, el reciente reporte de BEDREGAL, CILLERO, GONZALEZ, HOJMAN, IRARRAZÁVAL, MORALES, MUÑOZ y SALINAS: “El cuidado alternativo de la infancia vulnerada: una revisión urgente”, Centro de Políticas Públicas UC, Santiago, 2025, disponible en: https://politicaspubblicas.uc.cl/web/content/uploads/2025/03/PAPER-181_final-1.pdf, en especial la sección titulada “Crisis en el financiamiento del cuidado alternativo” pp. 15-18, texto citado en p.17.

protección especializada, tanto en los programas administrados por el Servicio, como en los administrados por colaboradores privados. La mantención del régimen de subvenciones, ahora llamado aportes, resulta, entonces contradictoria con los objetivos de garantía y de calidad que se establecen en el Sistema de Garantía y Protección Integral de los derechos de la niñez y adolescencia.

En este sentido, y avanzando en las conclusiones de fases posteriores de esta investigación, se recomienda una modificación integral al sistema de financiamiento, tal cual se estableció en el caso del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil.

2.1.3. Análisis específico Ley N° 21.302 Servicio Nacional de Protección Especializada

Dentro del objeto del Servicio Nacional de Protección Especializada, artículo 2, se mantiene la noción de un Servicio que adscribe a un sistema de colaboración con privados para el cumplimiento de sus fines, manteniendo la denominación de “colaboradores acreditados”, señalando en su artículo 2: *“para el cumplimiento de su objeto, el Servicio se coordinará permanentemente y de forma intersectorial con los tribunales de justicia, las Oficinas Locales de la Niñez, los colaboradores acreditados de cada territorio y con los demás órganos de la Administración del Estado competentes”*.

Estas funciones, en lo pertinente, por una parte, conciben un sistema de provisión de servicios de carácter mixto, y, por otro lado, asumen como instrumento para el desarrollo del giro del Servicio Nacional de Protección Especializada la Ley N° 20.032 y su respectivo reglamento.

Posteriormente, esto es reiterado a nivel de los principios rectores del Servicio Nacional de Protección Especializada en el artículo 4 en tres oportunidades: *“Es principio rector esencial del Servicio, sea que ejerza su función directamente o por medio de terceros...”*. *“Rigen además su función, sea que la ejerza directamente o por medio de terceros...”* y *“De igual forma, el Servicio, sea que ejerza su función directamente o por medio de terceros...”*.

En idénticos términos, el Decreto 19, que Aprueba Reglamento de la Ley N° 20.032, que Regula el Régimen de aportes financieros del Estado a los Colaboradores Acreditados del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, señala: *“El presente reglamento tiene por objeto regular aquellas materias relativas al régimen de aportes financieros del Estado para los colaboradores acreditados del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, en adelante el “Servicio”, que desarrollen los programas de protección especializada de las líneas de acción...”*.

Luego, en el artículo 2 Bis de la ley, se fijan una serie de estándares y obligaciones para el Servicio en lo relacionado con su oferta programática, no obstante, nada que haga referencia al mecanismo de financiamiento. Acontece la misma situación con el reglamento que entra directamente a regular aspectos propios del sistema concursal y métodos de cálculo para efectos de los pagos a los colaboradores, denominados aportes financieros del Estado.

A nivel de la oferta programática, es posible identificar normas que obligan a: diseñar y ejecutar programas (artículo 6 letra a); supervisar y fiscalizar la ejecución (artículo 6 letra h); evaluación de la oferta (artículo 6 letra i); entre otras. Sin embargo, de nuevo, no existen funciones que digan relación con la determinación de un esquema de financiamiento para la oferta programática del servicio.

Es al interior del Título III de la Ley N° 21.302, denominado de la Protección Especializada, donde se encuentra la principal definición sobre el sistema o modelo de financiamiento de la oferta programática del servicio, cuando se indica en el artículo 18, sobre las líneas de acción y programas de protección especializada, lo siguiente: *“Las líneas de acción se desarrollarán a través de programas de protección especializada, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la Ley N° 20.032, los que deberán ajustarse a lo que se establece en el presente Título y en el reglamento que dicte el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3 ter de su ley orgánica”*.

Es decir, el instrumento que fija el sistema de financiamiento no es otro que el antiguo esquema del Servicio Nacional de Menores (Sename), esto es el sistema consagrado en la ley de subvenciones 20.032, que recibe una nueva denominación en esta ley *“...Ley N° 20.032, que regula el régimen de aportes financieros del Estado a los colaboradores acreditados”* (artículo 35).

Posteriormente, en el artículo 18 bis, se encuentra la bajada del esquema de colaboración público privado que se venía enunciando, al señalar *“Los programas serán ejecutados a través de colaboradores acreditados o directamente por el Servicio.”*

En síntesis, si bien a través de las reformas legales y reglamentarias se otorgan funciones más robustas al Servicio Nacional de Protección Especializada, respecto a las que tenía el Sename, el sistema de financiamiento no modifica lo sustantivo del antiguo esquema del Sename, lo que dificulta el cumplimiento de los objetivos, el establecimiento de incentivos y las funciones de fiscalización y supervisión.

2.1.4. Sistema de transferencias de recursos Servicio Nacional de Protección Especializada⁷.

2.1.4.1. Introducción

La política pública de división del antiguo Sename y creación de dos nuevos servicios especializados, uno en protección y otro en reinserción social, mantuvo la participación de entidades privadas en el desarrollo de los giros propios de cada servicio. Por su parte, el esquema de financiamiento o modelo financiero de transferencia de recursos públicos a privados que venía desde el Sename experimentó modificaciones. Tratándose del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil se abandona el sistema establecido en la Ley N° 20.032, quedando este exclusivamente como esquema para el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada.

Ahora bien, como se desprende del Mensaje del Ejecutivo y la tramitación parlamentaria del proyecto de ley que crea el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada, respecto del sistema de financiamiento se define como objetivo político efectuar ajustes en el sistema de transferencias (acreditación, estándares, control, supervisión, orientaciones técnicas, entre otros), sin alterar el esquema de financiamiento. Por ende, muchas de las reflexiones que se efectuaron al sistema establecido en la Ley N° 20.032, en su mayoría siguen

⁷ Apartado redactado empleando estructura contenida en “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”, Briceño y Leiva, en “INNOVAR DESDE LA FALLA Aportes de un Sistema de Alerta y Efectividad para Programas de Infancia desde un enfoque de derechos Proyecto Fondef N° ID 17 I 10033”, año 2018.

estando vigentes, más allá que desde su promulgación solo ha sido modificada por dos cuerpos legales, a saber, Ley N° 21.140 del 24 de enero del año 2019 y la Ley N° 21.302 del 22 de diciembre del año 2020.

La Ley N° 20.032. propuso un nuevo modelo de atención a la niñez y adolescencia a través de la “red Sename” modelo a ser desarrollado a través del diseño de las diversas líneas de acción, y de las constantes relaciones entre ellas (hasta antes de la entrada en vigencia de esta ley, Sename asignaba recursos de manera directa, sin esquema concursal). Por esta vía, se perseguía satisfacer uno de los tres ejes claves del proyecto enviado al parlamento, *profundizar la alianza entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado y las municipalidades, en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública*.

La entrada en vigor de la Ley N° 20.032 incluso modificó la redacción original del objeto del antiguo Servicio Nacional de Menores. La definición original del artículo 1 del DL 2.465, del Ministerio de Justicia, de 1979, quedó de la siguiente manera “... *corresponderá especialmente al Sename diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como **estimular, orientar, y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados***”. Esto es una prueba de la envergadura de lo que implicó para el Sename la entrada en vigencia de Ley N° 20.032, en definitiva, terminó definiendo un Servicio, aspecto traspasado al nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada.

2.1.4.2. Sistema de aportes financieros

Resulta importante destacar que el sistema de aportes financieros, en primer término, encuentra respaldo desde un punto de vista constitucional y político, en el denominado *principio de subsidiariedad del Estado*, contenido en la Constitución Política de 1980.

Este principio, pretende conciliar los objetivos del Estado y su institucionalidad con el rol de los privados, y sostiene que el Estado debe permitir la intervención de privados en determinadas actividades o áreas socialmente relevantes y apoyar dichas iniciativas. En este contexto, el sistema de subvenciones se encontraría, aparentemente, en armonía con la autonomía que les reconoce nuestra Constitución Política a los cuerpos intermedios de la sociedad para llevar a cabo determinadas actividades y al rol que debe desempeñar el Estado bajo nuestro sistema político en dicho escenario⁸.

2.1.4.3. Ley N°21.302

Como se ha señalado previamente, el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada se erige como un organismo cuyo giro se desarrolla conjuntamente por privados. Incluso, pudiendo sostenerse la presencia de resabios de subsidiariedad: “...*el Servicio proveerá las prestaciones correspondientes, asegurando la oferta pública en todas las regiones del país, 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 requeridas para la debida atención de los niños, niñas y adolescentes que lo necesiten*” (artículo 2 bis).

⁸ Ob. Cit.

2.1.4.4. Responsabilidad de la institución pública

Desde el punto de vista de la responsabilidad institucional, el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada asume, no obstante, ciertos elementos de subsidiariedad, un grado mayor de compromiso con sus funciones, respecto de lo existente en el Sename. Este último en su Ley Orgánica, artículo 1°, señalaba que dicha institución estará encargada *"...de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido"*; de este modo, no establecía una obligatoriedad explícita de preocupación sino más bien un deber de colaboración a la tarea cumplida por otros organismos. De esa manera, se entendía perfectamente el sentido último del concepto de subvención. Ahora, esto es abandonado por el Servicio Nacional de Protección Especializada, fijando un estándar mayor de compromiso institucional que se puede observar en la norma contenida en el artículo 2 bis, al emplear las expresiones *"el Servicio proveerá las prestaciones correspondientes, asegurando la oferta pública en todas las regiones del país..."* y *"A falta de éstos, el Servicio deberá, en todo caso,"*. Es decir, el servicio no contribuye, sino que tiene un grado mayor de responsabilidad.

Por su parte, la Ley N° 20.032 ve modificado levemente su objeto *"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto establecer la forma y condiciones en que el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, en adelante el "Servicio", se relacionará con sus colaboradores acreditados"* (artículo 1), conservando la noción que su objetivo es estructurar (o regular) la relación del Servicio con los privados.

Tal como se regulaba con el antiguo Sename, igualmente se establecen las formas de adjudicación (velando, en particular por la no discriminación entre los eventuales oferentes, la probidad pública y el adecuado uso de los recursos públicos). Las formas administrativas de dichos contratos adquirieron las características de convenio, dado que se trata de dos instituciones que concurren al cumplimiento de determinados objetivos de interés mutuo aportando cada una de ellas recursos para asegurar dicho cumplimiento, más bien que contratos en los cuales se asume que los costos asociados a los servicios prestados son financiados en su totalidad por el organismo contratante lo cual establece un estándar más elevado de control y de sanciones⁹. Este esquema general de vinculación para la transferencia de fondos o *"régimen de aportes financieros"* (como refiere el artículo 3), no recibe modificaciones sustanciales. Voces como colaboradores acreditados, líneas de acción, programas, etc., son parte sustancial del esquema de transferencias de recursos públicos no fueron modificados.

Resulta relevante destacar la incorporación de la noción *"aporte financiero"*, en reemplazo de la voz subvención. Aspecto que, en el contexto del Servicio Nacional de Protección Especializada como continuador legal del antiguo Sename, parece un aspecto más bien formal que sustantivo. Esta nueva denominación no supera, en abstracto, las dificultades que presenta el modelo. Únicamente parece querer superar la discusión de la (in)suficiencia de la subvención para el privado en la ejecución de su convenio y circunscribir la responsabilidad estatal.

⁹ Ob. Cit.

2.1.5. Aspectos claves del Sistema de aportes financieros – Ley N° 20.032

Tal como fue señalado anteriormente, los aspectos claves del sistema de aportes financieros quedó remitido a la Ley N° 20.032 y a su respectivo Reglamento. De esta manera, regulan principalmente aspectos formales relevantes para lo financiero y administrativo de la relación entre el Estado y los privados que prestan servicios bajo esta normativa, también *denominados “colaboradores acreditados”*.

Por ello, a continuación, se entrega un resumen detallado de las principales disposiciones que tienen estos cuerpos legales y que guardan relación con los objetivos del presente estudio:

2.1.5.1. Objeto de la Ley

Señala en su artículo 1° que *“Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto establecer la forma y condiciones en que el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, en adelante el “Servicio”, se relacionará con sus colaboradores acreditados”*.

2.1.5.2. Principios de la prestación de servicios

En su artículo 2° se establecen los principios que deben ser exigidos en la acción de los colaboradores acreditados.

2.1.5.3. Líneas de acción

En su artículo 3° establece las características del régimen de aportes financieros que el Servicio realice a los colaboradores acreditados.

El artículo 3° resulta relevante respecto al objetivo del estudio, toda vez que clasifica los programas de protección especializada en las siguientes líneas de acción:

- a) Diagnóstico clínico especializado y seguimiento de casos, y pericia.
- b) Intervenciones ambulatorias de reparación.
- c) Fortalecimiento y vinculación.
- d) Cuidado alternativo.
- e) Adopción.

La relevancia del establecimiento de las líneas de acción es que proporciona un encuadre, con propósitos financieros, para el desarrollo y establecimiento de programas y subprogramas destinados a dar cumplimiento a la finalidad del servicio. Que, ahora quedan entregados a la regulación que pueda efectuar vía reglamentaria el Ministerio de Desarrollo Social y Familia *“Un reglamento expedido por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, establecerá los programas de protección especializada que se desarrollarán en cada línea de acción, los modelos de intervención respectivos y todas las normas necesarias para la aplicación de los artículos 9 y 30”*.

Dicho esquema no corresponderá a áreas sustantivas de intervención propiamente, sino que al tipo de prestación que se realiza, lo que es relevante para efectos de la determinación de la correspondiente subvención, que varía conforme cada línea.

El artículo 3 de la Ley N° 20.032, como se ha indicado, fija cinco líneas de acción que le permiten al Servicio Nacional de Protección Especializada realizar aportes financieros a las actividades desarrolladas por los colaboradores acreditados en el marco de la misión del servicio. Ciertamente, sin perjuicio de la prerrogativa del Servicio de ejecutar directamente estas líneas, cuestión ya tratada antes. Las líneas de acción a su vez corresponden a modalidades específicas de atención y que es aquello en concreto que se “*aporta*” por el Estado. Todo el sistema gira en torno en torno a las modalidades de atención que la ley reconoce.

Las líneas de acción establecidas en el artículo 3 tienen un carácter taxativo. No solo de la lectura de la norma, sino que, de la ley en su contexto, puede concluirse que las líneas de acción son solo aquellas indicadas por el legislador en el artículo 3 imposibilitando al Servicio Nacional de Protección Especializada de elaborar o crear una línea de acción no contemplada en este artículo. Lo anterior, tiene justificación en las partidas presupuestarias del Servicio. En estricto rigor, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda no autoriza fondos que no puedan ser imputados a alguna norma en concreto, esto acontecería de crearse una nueva línea discrecionalmente por el Servicio Nacional de Protección Especializada.

Ahora, la falta de discrecionalidad que tiene el Servicio para crear una nueva línea de acción es suplida por la libertad que le entrega para la creación de programas: “*Un reglamento expedido por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, establecerá los programas de protección especializada que se desarrollarán en cada línea de acción...*” (artículo 3). Esto entrega un amplio espacio de discrecionalidad al Servicio para crear otros programas o subprogramas, que puedan contar con financiamiento conforme a la ley de presupuesto. De este modo, las limitaciones que encuentra el Servicio en el carácter taxativo de las líneas de acción encuentran una vía de escape.

Hay que destacar que la Ley N° 20.032 no contempla una norma de cierre a la cantidad de programas que pueden existir, tampoco existe algo semejante respecto a los subprogramas. Nuevamente en este punto se detecta un espacio de discrecionalidad para el Servicio.

2.1.5.4. Definiciones claves

En este sentido, el artículo 4 contiene definiciones que resultan claves para entender el esquema financiero y administrativo impuesto (al definir, por ejemplo, qué se entenderá por colaboradores acreditados en la letra c), y en la d) programas financiados). Sin perjuicio de que se suprimieron de este artículo otras definiciones que, en todo caso, se encuentran desarrolladas igualmente en otras normas de la ley.

2.1.5.5. Sujetos de atención

El artículo 5°, fija a los sujetos de atención, donde se incorpora con más claridad la noción de “*familias*” y se eliminan adolescentes imputados de infringir la ley penal. De este modo, señala que “*Para los efectos del régimen de aportes financieros del Estado establecido en la presente Ley serán sujetos de atención de los programas de protección especializada los niños, niñas y adolescentes sujetos de protección del Servicio y sus familias, derivados por el tribunal competente o el órgano de protección administrativa. El Servicio proveerá prestaciones a las familias de los niños, niñas y adolescentes o a sus cuidadores, salvo que sea improcedente, en las condiciones y modalidades establecidas en las leyes y en sus respectivos reglamentos*”.

2.1.5.6. Colaboradores acreditados y sistema de acreditación

Entre los artículos 6 al 11 de la Ley N° 20.032 se establecen los aspectos primordiales del sistema de acreditación mediante el cual se le concederá dicha condición (acreditada) a una determinada institución privada, pública o personas naturales. Entre los elementos desarrollados en estos artículos se encuentran:

- a) Características necesarias para tener la calidad de colaborador acreditado y limitaciones a los mismos.
- b) Inhabilidades e incompatibilidades.
- c) Prohibiciones para ser colaborador acreditado.
- d) Causales de pérdida de la calidad de colaborador acreditado y medio de impugnación.
- e) Mayor desarrollo de las obligaciones de los colaboradores y garantías de estos.
- f) Referencias a materias propia de reglamento.

2.1.5.7. Sistema concursal y de licitación

Una vez acreditadas las instituciones privadas, públicas o personas naturales, la Ley N° 20.032 establece que la colaboración en la ejecución de las líneas de acción se realizará mediante la adjudicación de los respectivos concursos públicos. Es decir, se establece un sistema concursal que persigue licitar los proyectos.

Es así como el artículo 25° de dicha ley establece que *“Para la transferencia de los aportes financieros del Estado, el Servicio llamará a concurso de proyectos relativos a las diversas líneas de acción reguladas en la presente Ley. Cada concurso se regirá por las bases administrativas y técnicas que para estos efectos elabore el Servicio. Una vez seleccionados dichos proyectos, el Servicio celebrará con los respectivos colaboradores acreditados un convenio conforme al artículo siguiente”*.

Prosigue el artículo 25° precisando que dentro de las bases para su ponderación se deberá atender:

- La idoneidad, oportunidad y calidad de la propuesta técnica de intervención orientada a la reparación y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- La propuesta de gestión de redes para el acceso oportuno a las prestaciones de educación y salud de los niños, niñas y adolescentes.
- En el caso de centros de residencias, se incluirán las acciones tendientes a la revinculación familiar o la búsqueda de una medida de cuidado definitivo con base familiar
- Lo anterior, además, de los principios establecidos en el artículo 2.

Se mantiene la idea de un sistema ad hoc de transferencias que regula legalmente de un modo excesivamente detallado el sistema concursal, dejando poco espacio para la flexibilidad de la administración, por lo que el sistema es muy rígido y de difícil adaptación. Cualquier cambio relevante (incluso a nivel de bandas de precio) requiere reforma legal, procedimiento obviamente muy engorroso y donde los aspectos técnicos se sobreponen con consideraciones políticas sobre el sistema y la presencia en la negociación parlamentaria de los distintos grupos de interés.

La Ley sobre financiamiento, actualmente la 20.032, debiese contener, entre otros aspectos, los principios que regulan los concursos de proyectos cuándo puede contratarse directamente, indicar las obligaciones y límites del servicio, los derechos y responsabilidades de los concursantes, sistema de resolución de conflictos, todos los cuales son considerados relevantes de consagración legal, sin perjuicio de su bajada reglamentaria (donde

es posible encontrar mayor desarrollo), de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico en el sistema de contratación pública contenido en la Ley Nº 19.886 sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Este es el diseño que se adoptó expresamente para el financiamiento de las prestaciones respectivas que contrata el Servicio de Reinserción Social Juvenil (artículo 37 ley Nº 21.527).

Pese a que en el artículo 25 de la ley 20.032 se entregan amplias competencias al Servicio Nacional de Protección Especializada para diseñar *“las bases administrativas y técnicas”*, la regulación legal es tan detallada que se le restan espacios a la administración para adecuar las formas de contratación. Esto hace necesario revisar qué aspectos deben ser regulados por el legislador y cuales deben dejarse, para que, en el marco de la estructura legal, el Servicio pueda generar sus propias reglas atendido sus requerimientos particulares, es decir, otorgar un espacio de discrecionalidad reglada, como se diseñan habitualmente los sistemas concursales de contratación pública.

2.1.5.8. Objeto y condiciones de los convenios

El artículo 26 de la ley 20.032 regula los contenidos de los convenios, señalando entre otros:

- Los programas de las líneas de acción que sean objeto de aportes financieros del Estado conforme a la presente Ley.
- Los objetivos específicos y los resultados esperados para el proyecto.
- Los aportes financieros que corresponda pagar.
- El número de plazas con derecho a la subvención.
- El plazo de duración del convenio.
- El proyecto presentado por el colaborador, que formará parte integrante del convenio.
- Los factores multiplicadores a los que puedan acceder, según lo dispuesto en el inciso final del artículo 29.

Por otra parte, en su artículo 26 bis, la ley se señala que *“El colaborador acreditado como cooperador del Estado en la prestación del Servicio de Protección Especializada gestionará 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”*.

2.1.5.9. Duración de los convenios

En el artículo 27 de la ley 20.032 se señala que *“Sin perjuicio de lo establecido en las normas de administración financiera del Estado, los convenios podrán durar un plazo máximo de tres años. Los proyectos con un plazo de duración superior a un año serán supervisados, a lo menos, semestralmente por el Servicio. Asimismo, el Servicio solicitará a los colaboradores acreditados un plan de trabajo para el correspondiente periodo. Excepcionalmente, el Servicio podrá prorrogar, sólo por una vez, los convenios sin necesidad de un nuevo llamado a concurso, en caso de que las evaluaciones de avance y resultad o anteriores sean positivas”*.

2.1.5.10. Gestión de sobrecupos

Por su parte, en el artículo 27 bis se precisa que *“El Director Regional del Servicio tendrá la facultad de gestionar la oferta de sobrecupo de los programas de su región en base al promedio de sobrecupo regional de los tres años anteriores, atendiendo a las necesidades reales de cobertura de atención de su región. En este sentido, el colaborador acreditado deberá acordar de antemano con el Director Regional respectivo el número de plazas adicionales que podrá cubrir”*.

2.1.5.11. Gestión centralizada de recursos

En el artículo 28 se precisan los siguientes aspectos:

- Los colaboradores acreditados que ejecuten más de un proyecto podrán administrarlos centralizadamente utilizando hasta un monto máximo del 10% que perciban por concepto de subvención.
- Un reglamento dictado en el plazo de doce meses por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y suscrito además por el ministro de Hacienda, establecerá el o los porcentajes por aplicar para los efectos del inciso primero, el que podrá ser diferenciado y estará sujeto al límite máximo señalado en dicho inciso.
- Además, regulará un sistema de rendición de cuentas al Servicio por parte de los colaboradores acreditados, que deberá incluir los gastos totales asociados a la ejecución de cada programa, así como los ingresos públicos y privados a los que hace referencia el artículo 26 bis de la presente Ley.

2.1.5.12. Montos de pagos

En el artículo 29 y 30 resultan ser los más relevantes en términos del sistema de financiamiento pues, en los hechos, establecen formalmente (y con rango legal) dicho sistema.

En efecto, el artículo 29 señala que, para efectuar el llamado a concurso, el Servicio determinará el monto de los aportes destinados al financiamiento ofrecidos por cada línea de acción, según un conjunto de criterios, entre los cuales se cuentan: edad del niño, niña o adolescente; complejidad del proyecto; disponibilidad y costos de los recursos humanos; cobertura; lugar de ejecución.

A mayor abundamiento, el artículo 29 precisa que *“Para la determinación del monto a pagar, el reglamento especificará el método de cálculo para cada línea de y acción. En él se establecerán los parámetros objetivos que delimitarán las categorías de cada criterio y los valores de los factores asociados a dichos parámetros. Estos factores, a su vez, se aplicarán a los valores base especificados en el artículo siguiente”*.

Respecto al valor base por atención (ver Tabla 1), en el artículo 30 se señala que *“Los montos de los recursos ofrecidos por el Servicio por cada línea de acción se determinarán de acuerdo con lo señalado en el artículo anterior y deberán respetar los siguientes rangos expresados en unidad de fomento, calculado al valor que dicha unidad registre al 1 de enero del año correspondiente”*:

Tabla 1: Valor base por niño según Línea de Acción.

Línea de acción	Valor base por niño
1) Diagnóstico clínico especializado y seguimiento de casos, y pericia.	0,5 a 5,8 UF mensuales

Línea de acción	Valor base por niño
2) Intervenciones ambulatorias de reparación	0,5 a 8,7 UF mensuales
3) Fortalecimiento y vinculación	0,5 a 5,8 UF mensuales
4) Cuidado alternativo	8,7 a 17,4 UF mensuales
5) Adopción	1 a 5 UF mensuales

Fuente: Ley N°20.032, Regula el Régimen de Aportes Financieros del Estado a los Colaboradores Acreditados

2.1.5.13. Trato igualitario

En el artículo 31 señala que *“Las autoridades del Servicio darán un trato igualitario a todos los colaboradores acreditados, resguardando siempre la transparencia de los procedimientos empleados. Queda prohibida toda arbitrariedad al determinar los montos de subvención que serán ofrecidos en cada llamado a licitación, y al escoger el proyecto seleccionado para recibir en definitiva la subvención”*.

2.1.6. Aspectos claves del Sistema de aportes financieros – Reglamento de la Ley N° 20.032

El Reglamento de la Ley N° 20.032, desarrolla exhaustivamente la mayoría de los aspectos remitidos por las diversas leyes antes mencionadas al ámbito reglamentario. En particular:

1. En su **Título I** (artículos 1° al 4°) se establecen las disposiciones generales en relación al sistema de financiamiento. De ese modo, se explicitan los siguientes aspectos:
 - a) El objeto del Reglamento y su relación con el artículo 18 de la Ley N° 21.302 y el artículo 3 de la Ley N° 20.032.
 - b) La relación entre programas y líneas de acción, especialmente su relación con el artículo 4 de la Ley N° 21.302 y en el artículo 2 de la Ley N° 20.032.
 - c) Definición de los Sujetos de atención del Servicio.
 - d) Define el enfoque de redes en la ejecución de los programas de protección.
2. En su **Título II (artículos 5° al 20)**, define detalladamente los programas por cada línea de acción y sus modelos de intervención, además de diversos aspectos administrativos relacionados a estos programas. En particular, define los siguientes programas según línea de acción:

Línea de acción de Diagnóstico clínico especializado y seguimiento de casos, y pericia.

- Programa Diagnóstico clínico especializado y seguimiento de Casos
- Programa Pericias

Línea de acción Fortalecimiento y vinculación y sus modelos de intervención.

- Programa Fortalecimiento y revinculación familiar
- Programa Preparación para la vida independiente
- Programa Prevención focalizada

Línea de acción Intervenciones Ambulatorias de Reparación

- Programa Acompañamiento familiar territorial

- Programa Intervención reparatoria.
- Programa Terapéutico Especializado

Línea de acción de Cuidado alternativo y sus modelos de intervención

- Programas de Acogimiento en modalidad familiar
- Programas de Acogimiento residencial de diferentes tipos

Línea de acción de Adopción

- Programa Evaluación formativa y preparación para la adopción
- Programa Intervención y preparación de niños, niñas y adolescentes con familia alternativa

3. En su **Título III (Artículo 21)**, se establecen las principales características de los denominados proyectos de emergencia, los cuales son caracterizados como *“...aquellos ejecutados a través de convenios directos de carácter accesorios a un proyecto existente de la línea de cuidado alternativo de tipo familiar, que tiene como propósito destinar mayores recursos al respectivo colaborador acreditado en situaciones de emergencia, urgencia o imprevisto, o cuando por la naturaleza de las circunstancias o características de la protección especializada sea del todo indispensable acudir a esta modalidad especial de Convenio”*.
4. En su **Título IV (artículos 22 al 44)** establece en detalle las principales disposiciones asociadas a la forma de cálculo de los aportes financieros que el Estado establece para cada Línea de acción y programa correspondiente¹⁰.

Al respecto, en su Artículo 23 establece *“el método de cálculo de los aportes financieros del Estado. De este modo, se define que el método de cálculo para la determinación del monto que se pagará mensualmente al colaborador acreditado por la ejecución de los proyectos convenidos se realizará considerando los parámetros objetivos que definirán las categorías de cada criterio establecido en el artículo 29 de la ley N° 20.032 y los valores de los factores asociados a dichos parámetros”*¹¹.

¹⁰ Puede señalarse que, dados los objetivos del presente estudio, este Título resulta ser el más importante al respecto.

¹¹ El artículo continúa detallando exhaustivamente el método de cálculo señalando que *“para estos efectos, se considerarán parámetros objetivos aquellos elementos que permiten determinar y describir las referidas categorías y otorgar valores a los respectivos factores, todos ellos pertenecientes a cada uno de los criterios definidos en el artículo 29 de la Ley N° 20.032. Dichos factores se multiplicarán por el valor base que corresponda, fijado en el presente reglamento, dentro de los rangos establecidos en el artículo 30 de la misma ley. Los montos en pesos de los recursos ofrecidos por el Servicio por cada línea de acción se determinarán al valor de la unidad de fomento que se registre al 1 de enero del año correspondiente. Para el cálculo del aporte financiero del Estado a transferir a los colaboradores acreditados, todas las líneas de acción tendrán un valor base al que se aplicarán los criterios especificados en los artículos del párrafo siguiente del presente título, según corresponda. En el caso de los programas de la línea de cuidado alternativo, estos tendrán un valor base que se dividirá en una parte variable y una parte fija, a cada una de las cuales se le aplicarán los criterios*

En su **Párrafo 2°** define en detalle los criterios, categorías y factores para el cálculo de los aportes financieros del Estado. De ese modo, define los factores de ponderación de los siguientes criterios:

- Edad
- Discapacidad
- Cobertura
- Lugar
- Complejidad

De este modo, por cada una de las categorías antes mencionadas, se definen categorías y factores porcentuales que serán aplicados al valor base establecido para cada programa, según su categoría

En su **Párrafo 3°** define el método de cálculo de los aportes financieros aplicables a los programas de línea de acción. De este modo, para cada programa se establecen las fórmulas de cálculo del aporte financiero correspondiente. De este modo, dicho aporte tendrá como variables determinantes, entre otras, a las siguientes variables:

- a) Cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos mensualmente.
- b) Valor base del programa, el cual es establecido en cada artículo correspondiente.
- c) Sumatoria de factores de los criterios que corresponden al programa.
- d) Otros factores asociados específicamente a cada programa (por ejemplo: discapacidad, número de plazas, otras similares)

2.2. ANÁLISIS DE ESTUDIOS PREVIOS

La siguiente corresponde a una selección de los principales aspectos tratados en los diversos estudios puestos a disposición por la contraparte técnica que, a juicio del equipo consultor, tienen mayor relación con el alcance y los objetivos del presente estudio.

De ese modo, se presenta cada uno de ellos según las siguientes dimensiones: objetivos, metodología, resultados y relevancia para el presente estudio. Esta última es la más relevante pues se seleccionan aquellas dimensiones que iluminarán el diseño de la propuesta de nuevo sistema de financiamiento a presentar.

señalados en el artículo 29 de la Ley N° 20.032, según corresponda, aplicándose al cálculo de la parte fija y la parte variable lo dispuesto en el artículo 35 de este reglamento. La parte fija será pagada por la totalidad de las plazas pactadas en el convenio independiente de las atenciones realizadas”.

2.2.1. Estimación de la inversión pública del gobierno central destinada a niños, niñas y adolescentes. Año 2023 - Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. Subsecretaría de la Niñez. Unicef

2.2.1.1. Presentación

Este estudio identifica la inversión pública del Gobierno Central de Chile en niñez y adolescencia del año 2023, entendiendo a la inversión pública como el gasto que destina el Gobierno Central, a través de su oferta programática, a este grupo de la población, permitiendo la garantía de sus derechos y, al mismo tiempo, la generación de oportunidades para su desarrollo.

Este estudio presenta el quinto y último año de la serie de esta estimación (2019-2023), lo que permite analizar la evolución del gasto del Gobierno Central en niñez y adolescencia a través de su oferta programática y de algunos componentes adicionales. Asimismo, clasifica el gasto por eje de derechos, por ministerio, por tramos de edad de niños, niñas y adolescentes, y por objetivos estratégicos de la recientemente aprobada Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción 2024-2032.

Posibilita, por lo tanto, identificar las áreas en que la inversión es mayor, y también aquellas en las cuales se enfrentan los mayores desafíos de robustez de recursos. Las estimaciones mostraron que el gasto del Gobierno Central a partir de esta información corresponde a \$13.217.131 millones, cifra que representa un 4,7% del Producto Interno Bruto, y 18,5% del gasto del Gobierno Central de dicho año, porcentajes que se han mantenido estables en los últimos cinco años.

2.2.1.2. Objetivos

Entre los objetivos que se pueden identificar para este estudio se encuentran los siguientes:

1. Dar cumplimiento a la glosa presupuestaria establecida en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2024, que exige la elaboración de un reporte anual con información sobre inversión y gasto en infancia y adolescencia por parte del Estado.
2. Identificar y estimar la inversión pública del Gobierno Central destinada a niños, niñas y adolescentes, mediante una metodología replicable en el tiempo, confiable, objetiva y basada en fuentes oficiales (especialmente el BIPS – Banco Integrado de Programas Sociales y no Sociales).
3. Clasificar el gasto público según:
 - Objetivos estratégicos de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción 2024–2032.
 - Ejes de derecho derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño (supervivencia, desarrollo, protección y participación).
 - Funciones de protección, grupos prioritarios, y etapas del ciclo de vida de la niñez.
4. Contribuir al fortalecimiento del sistema de monitoreo y evaluación del gasto en niñez, visibilizando brechas, áreas con baja inversión (como salud mental y participación), y fomentando la no regresividad del gasto.

5. Ofrecer insumos técnicos para la discusión presupuestaria, particularmente en miras al presupuesto 2025, alineando las decisiones fiscales con la garantía de derechos establecidos en la Ley N° 21.430 y en los compromisos internacionales asumidos por Chile.

2.2.1.3. Metodología

2.2.1.3.1. Fuentes de información.

La fuente de datos para las estimaciones realizadas correspondió al Proceso de Monitoreo de Programas Públicos llevado a cabo por la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda en el marco del Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E), el cual se traduce en el Banco Integrado de Programas Sociales y no Sociales (BIPS) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Para la estimación del año 2023, se identificaron 239 programas y 4 situaciones especiales (Defensoría de la Niñez y los hospitales pediátricos Luis Calvo Mackenna, Exequiel González Cortés y Roberto del Río). El objetivo de este proceso tiene como propósito generar información sobre el desempeño de los programas públicos.

Este proceso de monitoreo se materializa en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el cual, por medio de una plataforma de datos pone a disposición de la ciudadanía el listado oficial de los programas públicos y sus resultados de evaluación en Ex Ante, Ex Dure o Monitoreo y Ex Post. Además, la Dirección de Presupuestos en su página web tiene a disposición los informes de monitoreo y seguimiento de la oferta programática, los cuales se utilizaron en este estudio para identificar, estimar y clasificar la oferta programática en niñez y adolescencia.

En casos excepcionales se utilizó información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en materia presupuestaria, como por ejemplo para las situaciones especiales (Defensoría de la Niñez y hospitales pediátricos), y para estimar el gasto en niñez y adolescencia de las medidas económicas producto de la pandemia COVID-19 en los años 2020-2022.

2.2.1.3.2. Oferta programática en niñez y adolescencia

Para este estudio, la oferta programática la componen todos los programas públicos que hayan sido parte del Proceso de Monitoreo de Programas Públicos y que, por lo tanto, se encuentran en el Banco Integrado de Programas Sociales y no Sociales (BIPS), siendo el BIPS la fuente oficial para identificar programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes.

El BIPS contiene la nómina de la oferta programática del Gobierno Central y una descripción para cada uno de los programas. Aquellos que se encuentran en ejecución poseen un informe de monitoreo y seguimiento que contiene información relevante sobre los mismos: descripción, propósito, población objetivo y beneficiarios, presupuesto inicial y ejecutado, entre otros. El BIPS es un sistema en crecimiento, y, al momento de realización de este estudio, no cubre la totalidad de los programas públicos.

Es importante aclarar que si alguna institución declara la existencia de algún “programa” por otra vía (por ejemplo, como un anuncio comunicacional), pero este no se encuentra en el BIPS pues no es parte del sistema de monitoreo y evaluación, no forma parte del análisis. Asimismo, una ley o normativa no es considerada

dentro de la oferta programática a menos que se encuentre en el BIPS. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley SANNA (Seguro para el Acompañamiento de niños y niñas afectados por una condición grave de salud).

Otra situación importante de mencionar es que se excluyeron del análisis los recursos que destina el Ministerio de Salud a los controles de salud de gestantes, y control de niño sano y adolescentes, dado que estos no se encuentran en el BIPS.

La estimación de la oferta programática en niñez y adolescencia considera tres etapas:

1. Identificación;
2. Estimación; y
3. Clasificación.

2.2.1.3.3. Limitaciones de la metodología

Si bien esta metodología cumple con los principios metodológicos establecidos, al basarse principalmente en la información disponible en el Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) - BIPS no logra capturar todos los recursos que el Gobierno Central destina a niñez y adolescencia. Esto ocurre con aquellas acciones que no se encuentran “programatizadas” en el Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) - BIPS, como es el caso de las prestaciones del Sistema público de salud, en particular, en el caso de los controles de salud de gestantes y de niños, niñas y adolescentes, las cuales no son incluidas en el análisis, a pesar de que son primordiales para este grupo poblacional, y que podrían significar una cantidad importante de recursos.

Además, esta metodología deja fuera los recursos de las instituciones públicas dirigidos a niñez y adolescencia que no corresponden a oferta programática. Es decir, no son considerados en el análisis organismos públicos que desarrollan acciones cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes (por ejemplo, la Subsecretaría de la Niñez, la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Subsecretaría de Educación, entre otras instituciones), y que utilizan recursos que no corresponden a oferta programática, pero que de todas maneras se destinan a este grupo de la población. Estos recursos se dejan fuera ya que su fuente de información corresponde a la Dirección de Presupuestos (Ley de Presupuestos y Presupuesto Ejecutado), la cual puede presentar diferencias con los valores contenidos en el BIPS, pudiendo causar incongruencias.

Es así como, en la estimación desarrollada, si bien se hace un esfuerzo por identificar la oferta “programatizada” dirigida a niñez y adolescencia, se subestima el total de recursos del Gobierno Central dirigido a este grupo.

El mismo estudio sugiere resolver esta situación considerando la información de la Ley de Presupuestos y el Presupuesto Ejecutado del Gobierno Central y sus programas presupuestarios. Sin embargo, en las clasificaciones presupuestarias no siempre es posible identificar los recursos asignados a niñez y adolescencia, lo cual sí se puede obtener en el BIPS. Además, al recurrir a una segunda fuente de información, podría haber riesgos de doble contabilidad de algunos recursos.

De la misma manera, se alienta la idea de avanzar en que el BIPS logre identificar y clasificar una mayor cantidad de programas que se encuentren en ejecución, pero que no han sido debidamente individualizados como tales, y que, en el mediano plazo, los presupuestos avancen en estar asociados a beneficiarios y no solamente a clasificadores presupuestarios económicos por tipo de gasto. Una segunda alternativa propuesta es que Ley de

Presupuestos identifique a priori el gasto destinado a niños, niñas y adolescentes, a través de la elaboración de una etiqueta “*niñez*”

2.2.1.4. Resultados

A continuación, se presenta en la Tabla 2 los resultados de la estimación realizada por este estudio de la inversión pública del Gobierno Central en niños, niñas y adolescentes para los años 2019 al 2023, en millones de pesos 2023¹².

Tabla 2: Inversión total del Gobierno Central en niños, niñas y adolescentes 2019-2023 en millones de pesos 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
1. Oferta programática					
Millones de \$2023	12.297.441	11.646.583	11.603.336	12.417.960	13.053.127
% Respecto a oferta programática BIPS	44,8%	37,0%	24,9%	37,7%	37,8%
% Respecto a gasto Gobierno Central	20,0%	18,0%	13,4%	17,8%	18,3%
% Respecto al PIB	4,9%	4,9%	4,3%	4,4%	4,6%
2. Casos especiales (*)					
Millones de \$2023	2.788	155.469	144.762	148.188	164.005
% Respecto a gasto Gobierno Central	0,005%	0,24%	0,17%	0,21%	0,23%
% Respecto al PIB	0,001%	0,07%	0,05%	0,05%	0,06%
1+2 Oferta programática más casos especiales					
Millones de \$2023	12.300.229	11.802.052	11.748.098	12.566.148	13.217.132
% Respecto a gasto Gobierno Central	20,0%	18,2%	13,6%	18,0%	18,5%
% Respecto al PIB					

¹² La inversión pública en niñez y adolescencia como porcentaje de la oferta programática de BIPS se calcula sobre el total del presupuesto ejecutado de la oferta programática BIPS.

(<https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>).

La inversión pública en niñez y adolescencia como porcentaje del gasto público del Gobierno Central se calcula utilizando el presupuesto total ejecutado del Gobierno Central (gasto ejecutado) publicado por la DIPRES en el Informe de Finanzas Públicas del primer trimestre del año siguiente (https://www.dipres.gob.cl/598/articles-333041_Informe_PDF.pdf).

El porcentaje sobre el PIB se calcula utilizando el PIB publicado por el Banco Central de Chile en las estadísticas disponibles en su página web institucional (www.bcentral.cl).

(*): En el año 2019 los presupuestos de los hospitales pediátricos no tenían una asignación presupuestaria específica que permitiera su identificación, por lo que no se tiene información del presupuesto ejecutado de dicho año.

(**): En los años 2020, 2021 y 2022 se incorporan las medidas económicas destinadas a paliar los efectos económicos de la pandemia COVID-19, especialmente aquellas dirigidas a familias, como lo son el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), las vacunas COVID-19, el postnatal de emergencia, y otros bonos. Estas medidas económicas representaron un 8,7% y 28,1% del total de la inversión en niñez adolescencia en los años 2020 y 2021 respectivamente.

	2019	2020	2021	2022	2023
3. Medidas económicas COVID-19 (**)					
Millones de \$2023	-	1.119.057	4.598.300	1.094	-
% Respecto a gasto Gobierno Central	0,0%	1,7%	5,3%	0,0%	0,0%
% Respecto al PIB	0,0%	0,5%	1,7%	0,0%	0,0%
1+2+3. Oferta programática más casos especiales más medidas económicas COVID-19					
Millones de \$2023	12.300.229	12.921.109	16.346.398	12.567.242	13.217.132
% Respecto a gasto Gobierno Central	20,0%	19,9%	18,9%	18,0%	18,5%
% Respecto al PIB	4,9%	5,4%	6,0%	4,5%	4,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de BIPS 2023, y Manual 2023 Metodología Actualizada Estimación de la Inversión Pública del Gobierno Central de Chile Dirigida a Niños, Niñas y Adolescentes.

Sin embargo, el estudio también presenta los resultados de esta inversión de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

1. Por tipo de inversión (directa, indirecta-familias, Indirecta – otros agentes, ampliada).
2. Por ministerio.
3. Por objetivos estratégicos del Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2024-2032.
4. Por ejes de derecho del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2024-2032.
5. Por etapas claves del ciclo de vida.

Se trata del mismo monto presupuestario establecido en el cuadro anterior pero expuesto según las variables de clasificación enumeradas.

2.2.1.5. Relación o aportes al estudio

El informe proporciona un insumo para cumplir los objetivos del presente estudio, especialmente en lo que respecta a la creación de un sistema de financiamiento transparente, eficiente y basado en evidencia para la niñez y adolescencia. Su metodología para estimar la inversión pública en niñez permite identificar con precisión el volumen, distribución y evolución del gasto estatal, así como las brechas existentes, los cuales resultan ser aspectos esenciales para establecer un nuevo modelo financiero basado en valor público, eficiencia, suficiencia presupuestaria y equidad. Además, la clasificación por ejes de derecho, funciones de protección y objetivos estratégicos del Plan de Acción 2024–2032 entrega una base analítica sólida para alinear la asignación de recursos con resultados esperados y obligaciones normativas establecidos por la Ley N° 21.430.

Adicionalmente, este estudio al presentar una metodología replicable y rigurosa para el monitoreo del gasto público permite establecer criterios vitales para establecer algunos de los aspectos considerados en la propuesta técnica tales como incentivos, seguimiento de cumplimiento y diseño de mecanismos de pago vinculados a resultados. De hecho, una de las propuestas de este estudio sugiere una trazabilidad presupuestaria basada en una "etiqueta niñez" en la Ley de Presupuestos, coherente con la arquitectura del nuevo sistema de financiamiento a proponer. En conjunto, los datos, categorías y principios generales contenidos en este estudio contribuyen directamente al esfuerzo de diseñar, implementar y monitorear un

nuevo modelo de financiamiento, facilitando su integración normativa, técnica y política con el marco institucional vigente.

2.2.2. Estudio de Costos y Demanda del Programa de Diagnóstico Clínico Especializado y Seguimiento de Niños, Niñas y Adolescentes para el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia

2.2.2.1. Presentación

En lo sustancial, este estudio da cuenta de los resultados de las proyecciones de demanda para este programa (bajo diversos escenarios) y de los resultados concretos de costos de provisión del servicio para lo cual se establecen criterios de costos que, escalados según la demanda calculada, permite obtener una estimación de costos del proyecto.

En el caso de la estimación de demanda, el estudio analiza diversos modelos para proyectar, todos los cuales utilizan información mensual de diagnósticos, variando estos modelos en la especificación que se utiliza. La elección de ésta se basó en el uso de criterios de información y la definición de los escenarios (definidos sobre el comportamiento de los regresores, es decir, población regional, tasa de desempleo y migración) y supuso porcentajes ad hoc.

En materia de costos, se realiza el esfuerzo de aproximar un costo unitario por atención, que incorpore todos los elementos relevantes de la atención misma.

2.2.2.2. Objetivos

Entre los objetivos que se pueden identificar para este estudio se encuentran los siguientes:

1. Estimar la demanda de diagnósticos clínicos especializados para niños, niñas y adolescentes a nivel regional y comunal, proyectando distintos escenarios futuros (central, alto y bajo) mediante modelos econométricos de series de tiempo (SARIMA y SARIMAX).
2. Determinar los costos asociados a la implementación y operación del nuevo programa (Diagnóstico Clínico Especializado, DCE), incluyendo:
 - Costos de acreditación
 - Costos de habilitación e instalación
 - Costos operacionales diferenciados por tipo de oferente (colaborador acreditado o nuevo)
3. Configurar escenarios de oferta territorial:
 - Uno basado en desagregación comunal con precisión lineal
 - Otro concentrado a nivel regional, con tipos de centros estandarizados según número de jornadas de duplas psicosociales
4. Evaluar la eficiencia del sistema de provisión del Programa DCE, considerando los efectos de la localización geográfica y las economías de escala, para orientar decisiones de política pública en términos de organización de la oferta y criterios de financiamiento.

2.2.2.3. Metodología

Este estudio utiliza la metodología econométrica con el fin de analizar el comportamiento de la demanda pasada y, de ese modo, proyectarla de acuerdo con las exigencias establecidas en bases. Para ello se comparan diversas técnicas de series de tiempo para finalmente utilizar aquella considera más adecuada de acuerdo con criterios metodológicos establecidos previamente.

De esta manera, el estudio estima los modelos y las proyecciones de demanda. Los resultados los presenta para cada región del país. En el caso de los modelos que hubieren seleccionado como predictor al número de migrantes (y/o población), los escenarios de proyección de demanda consideraron lo siguiente:

- a) Escenario central: se consideró que la migración seguiría evolucionando a las tasas de crecimiento regionales existentes al momento del desarrollo del estudio. A la par, se considera que la población seguiría evolucionando a partir de la evolución proyectada por el INE
- b) Escenario de demanda baja: se consideró que la migración se desaceleraría, evolucionando a la mitad de las tasas de crecimiento regionales existente al momento del estudio, mientras que la población seguiría evolucionando como la mitad de las tasas de crecimiento proyectadas por el INE.
- c) Escenario de demanda alta: se consideró que la migración se aceleraría, evolucionando a 1,5 veces las tasas de crecimiento regionales contemporáneas al estudio, mientras que la población seguiría evolucionando como 1,5 veces las tasas de crecimiento proyectadas por el INE.

En complemento, para algunas regiones se definieron escenarios ad hoc dada la naturaleza de los datos y del mejor modelo elegido para realizar las proyecciones.

Por último, se destaca que todos los modelos se estimaron con datos para el período enero 2010 a septiembre de 2019. Los datos de 2007-2009 no fueron considerados ya que se observó bastante ruido para este período un patrón de tendencia y variabilidad distinto al mostrado por los datos a partir de 2010. Por último, la información de 2020 en adelante, no se consideró por el factor pandemia y otros temas particulares del Servicio; mientras que los datos de octubre 2019 a diciembre 2020 no se consideraron en la estimación por el efecto estallido social en la demanda.

2.2.2.4. Resultados

2.2.2.4.1. Resultados de las proyecciones

El estudio estableció estimaciones para todas y cada una de las regiones del país y, por agregación, para el país. Con el fin de evitar la sobre exposición de datos en esta selección, se presentan a continuación exclusivamente las estimaciones logradas para la demanda nacional.

Como un ejercicio complementario al realizado a nivel de regiones, la Tabla 3 presenta los valores del BIC para distintos modelos de series de tiempo que se estiman con datos a nivel nacional en frecuencia mensual: SARIMA puro (sin predictores); SARIMAX con predictor dado por los migrantes; SARIMAX con predictor dado por la población; SARIMAX con predictores dados por los migrantes y la población; y SARIMAX con predictor dado por la tasa de desempleo. Como se puede apreciar, el modelo que presenta el menor valor del BIC es el

SARIMAX con predictor dado por la población. Por este motivo fue escogido como modelo para hacer proyección.

Tabla 3: Selección de modelo de serie de tiempo para la demanda nacional

SARIMAX					
BIC	Puro	Migrantes	Población	Migrantes y Población	Desempleo
	-283.08	-278.70	-282.44	-279.01	-279.73

La Tabla 4 presenta las proyecciones de demanda de diagnóstico a nivel nacional sobre la base del modelo seleccionado de series de tiempo SARIMAX con datos mensuales. Específicamente, se muestran la proyección en el escenario central, de demanda baja y de demanda alta.

Tabla 4: Proyección para el país basado en el modelo de serie de tiempo

Escenario de proyección			
Año	Central	Baja	Alta
2023	224.071	221.551	226.348
2024	232.393	225.477	239.022
2025	240.507	229.383	251.638
2026	248.548	233.197	264.342
2027	256.454	236.882	277.048

Finalmente, con datos anuales a nivel nacional, se estimó un modelo de tendencia lineal. Los resultados de las proyecciones se presentan en la siguiente, donde los escenarios de demanda baja y alta corresponden al techo y piso del intervalo de confianza de la predicción puntual, respectivamente.

Tabla 5: proyección para el país basado en el modelo de tendencia lineal

Escenario de proyección			
Año	Central	Baja	Alta
2023	186.936	173.793	200.079
2024	195.342	180.659	210.025
2025	203.748	187.506	219.989
2026	212.154	194.339	229.968
2027	220.559	201.162	239.957

A partir de lo anterior, resulta que la suma de las proyecciones regionales son modelo SARIMAX según se expuso (agregado nacional a partir de resultados regionales parciales) resultaron menores que las proyecciones nacionales usando modelo SARIMAX, pero fueron mayores que las proyecciones nacionales usando el modelo tendencial: para todos los escenarios, respecto de la suma de las proyecciones regionales, (i) las proyecciones nacionales usando SARIMAX son, en promedio, 10% mayores, mientras que (ii) las proyecciones nacionales usando modelo tendencial son, en promedio, 7% menores.

Los cuadros a continuación muestran la suma de las proyecciones regionales usando SARIMAX, y la comparación con los resultados de las Tablas anteriores:

Tabla 6: Comparación de proyecciones suma regional, nacional SARIMAX y tendencial

Año	Tipo de proyección	2023	2024	2025	2026	2027
Central	Suma regional	205.024	211.634	218.239	224.846	231.444
	Nacional SARIMAX	224.071	232.393	240.507	248.548	256.454
	Nacional Tendencial	186.936	195.342	203.748	212.154	220.559
Baja	Suma regional	200.803	203.895	207.032	210.107	213.117
	Nacional SARIMAX	221.551	225.477	229.383	233.197	236.882
	Nacional Tendencial	173.793	180.659	187.506	194.339	201.162
Alta	Suma regional	209.738	220.275	231.033	242.030	253.246
	Nacional SARIMAX	226.348	239.022	251.638	264.342	277.048
	Nacional Tendencial	200.079	210.025	219.989	229.968	239.957

Desde el punto de vista del estudio, las proyecciones más confiables son las regionales, de modo que a nivel nacional corresponde a la suma de estas. Las diferencias con las proyecciones nacionales SARIMAX discreparon en el orden del 10% a favor del modelo Nacional.

2.2.2.4.2. Estimación de costos del Programa de Diagnóstico Clínico Especializado (DCE)

El propósito de este ejercicio fue determinar el costo que tendría la instalación y operación de este nuevo programa. Aunque este programa mantuvo algunas características del actual Programa de Diagnóstico Ambulatorio (DAM), no se corresponden completamente, por lo que la ejecución de este nuevo programa supuso necesariamente una planificación y evaluación de costos para el colaborador. La estimación que se realizó fue un ejercicio evaluativo en este sentido.

La estimación consideró dos situaciones especiales en las cuales – se estimó – se podía producir la instalación de este Programa:

- Un colaborador existente que ejecuta actualmente la línea de diagnóstico (DAM) decide participar en la licitación del nuevo Programa DCE.
- Una entidad sin fines de lucro sin acreditación desea participar en la licitación del nuevo Programas DCE.

La distinción efectuada tuvo relevancia para efecto de la estimación de costos por cuanto se consideró que existiría un costo adicional derivado de la acreditación, que debería distinguirse de la instalación del programa propiamente tal¹³.

Adicionalmente, otra distinción que a los autores les pareció razonable realizar al momento de estimar los costos, se refirió a la posibilidad de reducir los costos fijos al mínimo posible. Dada la naturaleza del servicio a prestar en este ámbito, los costos fijos considerados en la instalación o puesta en marcha del programa fueron

¹³ Para efectos del actual estudio de análisis y propuesta de sistema de financiamiento, resultará conveniente realizar comparaciones de costos con lo que efectivamente fueron los costos en los cuales tuvieron que incurrir los Colaboradores Acreditados.

dos: habilitación de espacio y equipamiento/mobiliario. Aunque la compra de inmuebles siempre resultó ser una posibilidad -en cuanto a que el gasto en pago del crédito hipotecario puede imputarse al aporte estatal- el costo variable que se incluyó al respecto fue el arriendo de inmueble, en especial consideración a que es la estrategia utilizada en esta materia por la casi unanimidad de los Colaboradores Acreditados.

En suma, el estudio estimó que los costos en que incurriría una institución serían de dos tipos: (A) costos de acreditación; (B) costos de habilitación y equipamiento; y (C) gastos operacionales en personal y bienes y servicios, que podrían incluir los costos de B.

2.2.2.4.3. Modelos de oferta de servicios de Programas DCE

La metodología empleada se centró en la estrategia de determinación de un número de jornadas de duplas profesionales para la atención de la demanda esperada. Se trabajó con la demanda central proyectada para el año 2023, por región lo cual se tradujo en la necesidad bruta de contar con un total de cerca de 985 duplas para la cobertura nacional.

En términos generales, la aplicación de determinados supuestos permitió la configuración de la oferta en “centros” o unidades operativas en las cuales hipotéticamente se organizarían los servicios que se prestarían.

2.2.2.4.4. Resultados de la estimación de costos

A partir de la configuración de la oferta antes señalada se presenta aquí una estimación de costos que se nutre de esta distribución de centros para cada región. Sin embargo, conviene tener en cuenta el resultado desagregado a nivel comunal como parámetro de comparación.

Resultado 1 (costos): alcance comunal (jornadas lineales).

Conforme la metodología para la determinación de costos utilizada, la estimación de costos resulta ser una función directa del tamaño de la dupla en prácticamente todos los costos. Únicamente en el caso de los costos de la acreditación, se pudo relajar este criterio.

Los siguientes fueron parte de los supuestos realizados para la estimación de los costos en comentario:

- a) Se consideró que la cantidad de duplas demanda (bruta) es la que determinaba la cantidad de jornadas brutas de los restantes profesionales y técnicos, y, por tanto, la remuneración de cada cargo es proporcional al tiempo contratado. Por ejemplo, 5 jornadas de dupla conllevaría 1 jornada de director, 1 de secretario, y $\frac{1}{2}$ jornada de auxiliar; por lo que 2 jornadas de dupla considerarán $\frac{2}{5}$ jornadas de director y de secretaria, y $\frac{1}{5}$ de auxiliar.
- b) La remuneración así considerada fue sensibilizada por el factor de corrección (mayor valor del aporte), según la comuna de localización (lugar de la demanda esperada).
- c) Todos los demás costos se vincularon al tamaño del centro y fueron consideradas proporcionales a la cantidad de duplas, así como el costo de arriendo, el costo de habilitación, etc. Estos costos también incluyeron factores de corrección por la localización del centro correspondiente.
- d) Se costearon dos escenarios o situaciones posibles siendo su diferencia que en un caso se consideró un costo operacional (que incluyó la habilitación y equipamiento), y otro que no.

2.2.2.4.5. Costos de instalación y puesta en marcha

Bajo este ítem, y tal como se observa en la Tabla 7 se incluyeron todos los gastos de inversión corregido por un factor de corrección (mayor valor del aporte), como una forma de aproximarse a las diferencias de costos que supone el trabajo en localidades aisladas.

Tabla 7: Resultados determinación de costos a nivel regional (miles de \$)

Nombre Región	Tipo Centro	N° Centros	Inversión	Personal	Bienes y servicios	Arriendo sin hab.	Arriendo c/hab.
Arica y Parinacota	A	4	301.024	1.160.868	81.261	59.250	214.674
	A	4	301.024	1.157.558	81.029	70.897	214.062
Tarapacá	C	1	25.085	79.101	5.537	5.908	17.838
	C	1	25.085	79.101	5.537	5.908	17.838
Antofagasta	A	13	978.328	3.778.638	264.505	241.074	698.765
Atacama	A	6	451.536	1.546.425	108.250	86.821	285.973
	C	1	25.085	70.449	4.931	4.823	15.887
Coquimbo	A	11	827.816	2.848.057	199.364	145.363	440.829
	B	1	50.171	164.843	11.539	8.810	26.717
Valparaíso	A	24	1.806.144	5.469.857	382.890	237.301	705.835
	C	1	25.085	62.297	4.361	3.296	9.803
O'Higgins	A	15	1.128.840	3.391.282	237.390	138.471	539.335
	A	12	903.072	2.735.755	191.503	104.723	323.782
Maule	B	1	50.171	145.148	10.160	5.818	17.988
	C	1	25.085	62.315	4.362	2.909	8.994
Ñuble	A	7	526.792	1.804.162	126.291	82.875	306.944
Biobío	A	15	1.128.840	3.887.127	272.099	138.878	560.686
La Araucanía	A	9	677.304	2.319.637	162.375	94.714	306.363
	B	1	50.171	164.093	11.487	7.016	22.694
	C	1	25.085	70.449	4.931	3.508	11.347
Los Ríos	A	5	376.280	1.298.806	90.916	62.976	177.735
	C	2	50.171	142.005	9.940	8.397	23.698
Los Lagos	A	12	903.072	3.191.782	223.425	146.616	613.851
	C	2	50.171	145.406	10.178	8.145	34.103
Aysén	A	1	75.256	415.997	29.120	23.355	92.314
	B	1	50.171	264.853	18.540	15.570	61.543
	C	1	25.085	113.708	7.960	7.785	30.771
Magallanes	A	2	150.512	730.435	51.130	42.873	116.165
	C	2	50.171	199.656	13.976	14.291	38.722
Metropolitana	A	53	3.988.569	11.982.530	838.777	703.318	1.772.697
	C	2	50.171	123.595	8.652	8.847	22.298

En suma, se pueden observar en la Tabla 8 los siguientes costos medios por cada niño, niña o adolescente

Tabla 8: Gasto total del Programa DCE, según escenarios de habilitación de inmueble (concentración regional)

Escenario	Gasto en inversión	Gasto en personal	Gasto en bienes y servicios	Total demanda	Costo unitario por caso	Costo unitario UF
Sin habilitación	\$15.076.289.340	\$49.526.834.436	\$ 5.951.507.442	205.027	\$ 344.124	9,88
Con habilitación	-	\$49.526.834.436	\$11.179.290.272	205.027	\$ 296.088	8,50

Respecto de los gastos fijos (inversión) así como el costo de arriendo, la ubicación centralizada a nivel regional genera ahorros en el mayor valor que representa la ubicación en localidades más aisladas. Con todo, la estimación que se realizó del gasto en inversión es evidente que resulta ser elevada, quizá porque la aplicación de los factores de corrección respecto de la habilitación produce resultados demasiado abultados.

Tal como señalan los autores, si este es escenario resulta consistente, sería concluir que la opción de la inversión inicial genera un gasto demasiado alto que no es compensado por el aporte estatal, lo que favorecería la participación de organismos Colaboradores ya existentes pues su inversión en habilitación es mínima o puede ser absorbida mediante un contrato de arriendo.

Eso significa introducir una barrera adicional a los costos de acreditación para la entrada de nuevas instituciones.

2.2.2.5. Relación o aportes al estudio

Este informe resulta ser relevante para el cumplimiento de los objetivos del presente estudio, toda vez que entrega una base empírica robusta sobre la proyección de la demanda y la estimación de costos del Programa de Diagnóstico Clínico Especializado (DCE). El desarrollo de modelos SARIMAX con predictores exógenos (como población, migración y desempleo) ajustados por región permite estimar de manera precisa la necesidad de diagnósticos en distintos escenarios (central, alto, bajo). Esto no solo da cuenta del enfoque técnico y predictivo necesario para la planificación del sistema de protección, sino que además alinea la dimensión financiera con una lógica de suficiencia, cobertura y territorialidad, pilares definidos en la propuesta técnica presentada.

Por otra parte, la estimación detallada de costos por tipo de oferente (organismos Acreditados y no Acreditados), combinada con distintos modelos de configuración territorial (comunal o regional), entrega información clave para diseñar un nuevo sistema de financiamiento que considere tanto el costo real del servicio como las condiciones de entrada al sistema. Este enfoque promueve la eficiencia, pero también advierte sobre posibles barreras de entrada y permite evaluar subsidios transitorios o ajustes al sistema de acreditación. Además, el informe cuenta con una serie de elementos metodológicos y técnicos que podrían ser considerados en las propuestas de monitoreo y evaluación requeridos por las bases de licitación.

2.2.3. Estudio de caracterización de Colaboradores del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia

2.2.3.1. Presentación

El propósito de este estudio fue caracterizar a los Colaboradores Acreditados, identificando sus atributos organizacionales, patrones de operación y redes de vinculación, así como identificar y describir a Colaboradores Potenciales interesados en acreditarse para trabajar con el Servicio. De esta manera, se buscó brindar una descripción y contextualización integral de la situación de las entidades que participan (o podrían participar) en el esfuerzo de implementar los programas orientados a la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del Servicio, además de sus respectivas redes de relaciones interinstitucionales, lo cual incluyó las relaciones entre ellas.

2.2.3.2. Objetivos

Entre los objetivos que se pueden identificar para este estudio se encuentran los siguientes:

Objetivo general

Caracterizar a los Colaboradores Acreditados por el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y analizar potenciales nuevos Colaboradores a ser considerados para acreditación.

Objetivos específicos

1. Describir y caracterizar los diferentes perfiles de Colaboradores Acreditados, identificando sus principales atributos a partir de información existente y la necesaria a construir.
2. Operacionalizar, a partir de dimensiones y conceptualizaciones, las principales características y temáticas de los Colaboradores Acreditados para el Servicio.
3. Indagar y profundizar temáticas específicas con algunos Colaboradores Acreditados, como focos de interés, visión institucional, participación pública, trayectoria de acreditación y potencial de crecimiento.
4. Identificar, describir y analizar territorialmente (a nivel nacional y regional) la oferta de Colaboradores potenciales, Acreditados o no, que puedan incorporarse al Servicio.
5. Realizar un análisis de redes entre los diferentes Colaboradores, considerando vínculos con directorios, proyectos y elementos característicos, así como relaciones de desempeño financiero, estratégico, gobernanza, sociales, políticos y familiares.

2.2.3.3. Metodología

La metodología del estudio se desarrolló en tres fases sucesivas y complementarias. En la primera fase, se realizó una caracterización inicial de los 187 Colaboradores Acreditados, abordando su oferta programática, atributos organizacionales y distribución territorial. La segunda fase se centró en la identificación y análisis de Colaboradores Potenciales, tanto Acreditados como No Acreditados, con interés en ampliar la oferta o ingresar al sistema. Finalmente, la tercera fase profundizó en el análisis de redes, examinando los vínculos establecidos

entre Colaboradores Acreditados y otros actores clave en las dimensiones de gobernanza, ejecución de proyectos y financiamiento.

Para la obtención de información cualitativa, en la primera fase se realizaron 31 entrevistas semiestructuradas a Colaboradores Acreditados seleccionados según criterios de diversidad territorial y cantidad de proyectos en ejecución. En la segunda fase, se llevaron a cabo 6 entrevistas adicionales a Colaboradores Potenciales, tanto Acreditados como No Acreditados, con el propósito de comprender sus motivaciones, percepciones y condiciones para ampliar su contribución al sistema.

El análisis de redes contó con la aplicación de un cuestionario en línea dirigido a los 187 Colaboradores Acreditados, obteniéndose 95 respuestas. Estos datos permitieron caracterizar las relaciones entre las organizaciones, a partir de indicadores de densidad, centralidad e intermediación, y visualizar los vínculos existentes en términos de gobernanza, estrategias operativas y fuentes de financiamiento, contribuyendo así a una comprensión más integral del funcionamiento del sistema.

2.2.3.4. Resultados

2.2.3.4.1. Caracterización de Colaboradores Acreditados

La primera fase del estudio tuvo como objetivo caracterizar a los Colaboradores Acreditados del Servicio de Protección Especializada. Al respecto, el análisis evidenció una alta concentración de proyectos en un número reducido de instituciones con mayor capacidad operativa. Los Colaboradores Acreditados clasificados en las categorías 1, 2 y 3, que representaban el 10,2% del total, ejecutaban el 58,5% de la oferta programática, con una fuerte presencia en intervenciones ambulatorias. En contraste, las categorías 4, 5 y 6, que agrupaban el 71,1% de los Colaboradores, participan en el 41,5% de los proyectos, con mayor énfasis en Cuidado Alternativo Residencial.

En términos de capacidad operativa, se identificó que los Colaboradores Acreditados con mayor cantidad de proyectos (categorías 1 y 2) poseen una mayor capacidad de operación, con estructuras organizacionales más complejas y amplias redes de colaboración, lo que les permite gestionar programas más diversos y sostenibles. Por el contrario, los Colaboradores Acreditados con menor cantidad de proyectos (categorías 5 y 6) poseen una menor capacidad de operación ya que dependen en gran medida de recursos limitados y tendrían más dificultades para expandir su operación, lo que afectaba su impacto y sostenibilidad. Y, en cuanto a la orientación ética y valórica, se identificó que el 62% de los Colaboradores Acreditados operaba con un enfoque laico, centrado en derechos humanos, justicia y reintegración sociales, mientras que el 35,3% sigue valores cristianos, basados en la compasión, el servicio y la caridad.

Finalmente, las percepciones de los Colaboradores Acreditados sobre su relación con el Servicio señalaban una valoración positiva en términos de los objetivos compartidos para la protección de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, también percibieron desafíos asociados a la colaboración, tales como exigencias técnicas, burocracia en los procesos y la necesidad de un diálogo más fluido. Estas percepciones sugerirían la importancia de fortalecer la relación entre el Servicio y los Colaboradores Acreditados, promoviendo una mayor flexibilidad y adaptabilidad en los procesos, así como espacios de retroalimentación que podrían mejorar la coordinación y la efectividad de la red de protección.

2.2.3.4.2. Potencial de crecimiento

La segunda fase, que tuvo por objetivo identificar y describir la oferta potencial de Colaboradores Acreditados y Colaboradores Potenciales no Acreditados, permitió identificar que estos, mostraron interés en ampliar su participación en programas relacionados con su experiencia, particularmente en Intervenciones Ambulatorias y Cuidado Alternativo Residencial. Este interés incluyó la posibilidad de operar en regiones con menos proyectos en ejecución en la actualidad, como Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota, lo que podría contribuir a fortalecer la red del Servicio. En contraste, los programas de Diagnóstico y Familias de Acogida generaron un interés más limitado entre los Colaboradores, lo que podría estar relacionado con factores técnicos y operativos mencionados en las entrevistas.

En cuanto a los elementos que los Colaboradores Acreditados declararon que facilitaría esta potencial colaboración, se encontraban las redes de colaboración existentes, las cuales son mencionadas como un elemento clave tanto por Colaboradores Potenciales Acreditados como por no Acreditados. Según se declara en el estudio, estas redes permitirían a las organizaciones operar con mayor efectividad en territorios donde ya tienen presencia, aprovechando vínculos establecidos con actores locales y otros Colaboradores. Además, estas redes facilitarían la creación de alianzas estratégicas que podrían permitir su expansión a nuevos territorios, adaptándose a las necesidades locales y fortaleciendo la oferta programática. Asimismo, la experiencia acumulada en la ejecución de proyectos resulta clave para la potencial colaboración, pues según se declara en el estudio, los Colaboradores Acreditados contarían con una trayectoria que facilitaría el cumplimiento de las exigencias del Servicio, mientras que los Colaboradores Potenciales no Acreditados podrían aportar desde sus experiencias con metodologías innovadoras y enfoques especializados, lo que podría enriquecer la diversidad dentro de la oferta programática.

Por último, se identificaron elementos que podrían restringir la colaboración potencial. Según declararon los Colaboradores Potenciales, el proceso de acreditación sería percibido como complejo y con insuficiente apoyo técnico, lo que dificultaría la participación de algunas organizaciones. Este proceso, además, implicaría la disponibilidad de recursos económicos y humanos que no todos los Colaboradores Potenciales no Acreditados estarían en condiciones de asegurar. Y, por otro lado, los aportes financieros estatales del Servicio serían considerados insuficientes para cubrir los costos reales de las intervenciones, lo que representaría un desafío tanto para la ejecución de proyectos como para la sostenibilidad de las organizaciones. En particular, los Colaboradores Potenciales Acreditados señalaron que esta insuficiencia impactaría en la implementación de las intervenciones actuales. Mientras que, en el caso de los Colaboradores Potenciales no Acreditados, la falta de certeza sobre la posibilidad de ejecutar la oferta programática del Servicio limitaría su capacidad para obtener los recursos necesarios y avanzar en el proceso de acreditación.

2.2.3.4.3. Análisis de redes de Colaboradores Acreditados

El análisis de redes permitió comprender la composición y dinámica de las relaciones que sostienen (o sostenían al momento de la realización del estudio) a los Colaboradores Acreditados dentro del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Estas redes estarían integradas por una diversidad de actores, como instituciones públicas, organizaciones privadas, fundaciones y actores comunitarios, que interactúan con los Colaboradores Acreditados en distintos niveles y capacidades, configurando un sistema de relaciones multifacético.

Cabe destacar que se estimó que el Servicio Nacional de Protección Especializada ocupaba un rol central dentro de esta red, actuando como principal articulador y fuente de recursos para los proyectos ejecutados. Sin embargo, este rol no es absoluto, ya que algunos Colaboradores Acreditados no contarían con proyectos en ejecución con el Servicio o desarrollarían iniciativas paralelas con otras instituciones, lo que diversificaba sus vínculos y ampliaba el alcance de sus operaciones. En cuanto a la Red General, el análisis permitió identificar una baja conectividad en los vínculos directos entre los Colaboradores Acreditados, los cuales se generarían principalmente en actividades específicas, como la derivación de casos o la coordinación técnica entre programas. Estas relaciones, aunque operativas, no configurarían estructuras formales de colaboración sostenida, limitándose a interacciones puntuales que responderían a necesidades inmediatas dentro del sistema.

No obstante, en el análisis sí evidenció que los principales vínculos entre los Colaboradores Acreditados se desarrollarían a través de su participación en redes de gobernanza, las cuales funcionaban como espacios estratégicos para la articulación, la alineación de objetivos comunes y el abordaje de desafíos colectivos.

Cabe destacar que este análisis se basó exclusivamente en las relaciones declaradas por los Colaboradores Acreditados, lo que podría no reflejar de manera exhaustiva todas las conexiones que efectivamente existían (y existen) entre ellos. Es posible que algunos vínculos no fueran percibidos como relaciones formales por los actores involucrados, que su naturaleza intersectorial les otorgaría un carácter más operativo que relacional, o que simplemente no hayan sido mencionados durante el levantamiento de información. Estas consideraciones sugieren que la red entre Colaboradores Acreditados podría ser más compleja y extensa de lo observado en este estudio, aunque las limitaciones metodológicas del mismo no habrían permitido un mayor desarrollo de estas interacciones no declaradas.

En cuanto al análisis de las redes de gobernanza, este permitió identificar los principales mecanismos de articulación y las relaciones que los Colaboradores Acreditados establecían para incidir en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones dentro del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Estas redes incluyen vínculos transversales, como las mesas de trabajo intersectoriales y las asociaciones gremiales (AINFA, Autoconvocados, Comunidad de Organizaciones Solidarias, entre otras), que abordan problemáticas generales relacionadas con niños, niñas y adolescentes, así como redes específicas asociadas a los proyectos que ejecutan los Colaboradores, tales como las Redes de Diagnóstico Clínico, Intervenciones Ambulatorias, Cuidado Alternativo Residencial y Familias de Acogida. A través de estas relaciones, los Colaboradores Acreditados buscarían fortalecer su capacidad para coordinar acciones, intercambiar experiencias y buenas prácticas, además de contribuir al desarrollo de estrategias conjuntas que mejoren la sostenibilidad de las intervenciones.

Por otro lado, el análisis también mostró que las dinámicas de gobernanza variaban según las características de los Colaboradores Acreditados. En este sentido, aquellos con mayor capacidad operativa y alcance territorial más amplio (como los de categorías 1 y 2, denominadas así en el estudio) tienden a desempeñar un rol más activo en redes transversales y mesas de trabajo, favoreciendo la incidencia en políticas públicas a nivel nacional.

Algunos de estos, además, contarían con directorios que incluyen miembros con vínculos políticos o experiencia en la administración pública, lo que refuerza su capacidad de posicionarse como interlocutores

relevantes ante el Servicio y otras instituciones. En contraste, los Colaboradores Acreditados con menor capacidad operativa y enfoque territorial más limitado concentrarían sus vínculos en redes específicas que responden a las necesidades locales de los proyectos que ejecutan.

En cuanto a las redes estratégicas, estos vínculos fueron identificados como fundamentales para los Colaboradores Acreditados, ya que a través de estos establecerían conexiones con instituciones públicas, organizaciones privadas y otros actores relevantes para garantizar la operación técnica y programática de sus proyectos. En este contexto, los actores públicos, como municipalidades, servicios de salud y el Poder Judicial, destacaron como nodos centrales dentro de las redes estratégicas debido a su capacidad para conectar a múltiples Colaboradores y ofrecer asesoría y soporte técnico necesario para la ejecución de los proyectos.

En cuanto a los vínculos entre Colaboradores, se identificó que estos se limitan a relaciones puntuales y funcionales que surgen de necesidades operativas inmediatas, como la gestión de casos entre programas, sin constituir estructuras de colaboración sostenida y permanente. Asimismo, se identificó que las dinámicas de estas redes están influenciadas por características clave de los Colaboradores Acreditados, como su capacidad operativa y su alcance territorial. Al respecto, aquellos que contaban con mayor capacidad operativa y mayor alcance territorial, tenderían a desarrollar redes más amplias y diversificadas, conectándose con actores de distintos sectores para fortalecer su operación. En contraste, aquellos con menor capacidad operativa y enfoque más local, concentrarían sus vínculos estratégicos en actores específicos de su territorio, como municipalidades y redes comunitarias, adaptándose a sus contextos y necesidades inmediatas.

Por último, el análisis de las redes de tipo financieras de los Colaboradores Acreditados evidenció que los vínculos con actores públicos, como ministerios, municipalidades y servicios estatales, ocupaban una posición central en estas redes. Estos actores serían la principal fuente de financiamiento, permitiendo a los Colaboradores Acreditados cubrir los costos asociados a la implementación y continuidad de sus programas. En contraste, los vínculos con actores privados y fundaciones fueron catalogados como menos frecuentes y tendrían un rol complementario, orientándose a actividades específicas, como eventos de recaudación, apoyo logístico o entrega de recursos puntuales.

Además, según lo declarado, las características de los Colaboradores Acreditados también influirían en la configuración de estas redes financieras. Así, los Colaboradores Acreditados con mayor capacidad operativa, más proyectos en ejecución y alcance territorial más amplio, tenderían a diversificar sus fuentes de financiamiento, conectándose con una mayor variedad de actores tanto públicos como privados. Por el contrario, aquellos con menor capacidad operativa, menos proyectos en ejecución y un enfoque local dependerían principalmente de los aportes financieros estatales, lo que evidenciaría una alta dependencia hacia una fuente limitada de recursos. Esta restricción reduciría sus posibilidades de aumentar sus vínculos, diversificar sus ingresos y expandir su operación de manera sostenible, incrementando su vulnerabilidad frente a cambios en las políticas de financiamiento público y dificultando la continuidad de sus proyectos, así como su capacidad para responder a las necesidades del sistema de protección especializado.

De esta forma, el análisis de redes reflejaría diferencias importantes en la forma en que los vínculos de los Colaboradores Acreditados se configurarían y desarrollarían. Se detectó que estas relaciones no parecerían estructurarse de manera homogénea, ya que cada Colaborador Acreditado establecería los vínculos en función de sus características organizacionales y programáticas. En este contexto, la diversidad de actores

involucrados, como instituciones públicas, privadas y comunitarias, se traduciría en redes con alcances y propósitos variados, desde relaciones locales más específicas hasta interacciones amplias y diversificadas que abarcarían múltiples niveles.

En relación con esto, entre las características que más influirían al momento de vincularse, se identificaron: la capacidad operativa, la categoría por número de proyectos en ejecución y la distribución territorial de los Colaboradores Acreditados. Por ejemplo, aquellos en categorías 1 y 2, con mayor capacidad operativa y una distribución territorial más amplia, tenderían a desarrollar redes extensas que incluirían actores públicos y privados, orientadas a objetivos como la incidencia en gobernanza, la operación de proyectos y el acceso a financiamiento. En contraste, los Colaboradores Acreditados con menor capacidad operativa, menos proyectos y un enfoque territorial local establecerían vínculos más restringidos, concentrados en actores específicos y directamente relacionados con sus necesidades operativas inmediatas.

Por último, estas dinámicas sugerirían que las características propias de cada Colaborador Acreditado no solo condicionarían su nivel de integración en el sistema, sino también su sostenibilidad económica y operativa, así como su capacidad de expansión. Así, los Colaboradores Acreditados con redes diversificadas estarían mejor posicionados para enfrentar desafíos y adaptarse a cambios en las políticas de financiamiento o en las demandas programáticas. Mientras que, aquellos con vínculos limitados podrían experimentar mayores dificultades para asegurar la continuidad de sus proyectos, responder a nuevas necesidades y aprovechar oportunidades de crecimiento, lo que subrayaría la importancia de la configuración de las redes en la resiliencia y el potencial de los Colaboradores Acreditados para contribuir al fortalecimiento del sistema de protección.

2.2.3.5. Relación o aportes al estudio

Este informe aporta insumos cruciales para cumplir los objetivos planteados para el presente estudio, particularmente en lo relativo al diseño de un sistema de financiamiento que reconozca la heterogeneidad, capacidades operativas y cobertura territorial de los Colaboradores Acreditados. La caracterización detallada de 187 Colaboradores en aspectos como cantidad de proyectos, líneas de acción, capacidad organizacional, tipo de financiamiento y orientación ético-valórica permite ajustar el modelo financiero a las condiciones reales del ecosistema. Esto es clave para transitar desde un enfoque uniforme a uno basado en costos efectivos, niveles de madurez institucional y proyección estratégica, tal como se busca con el presente estudio. Además, la identificación de brechas de cobertura y concentración territorial facilita la toma de decisiones orientadas a la equidad territorial, uno de los pilares fundamentales de la nueva propuesta.

Por otro lado, el análisis de redes estratégicas, financieras y de gobernanza ofrece una visión valiosa sobre la capacidad de articulación de los Colaboradores, su incidencia en políticas públicas y su sostenibilidad a largo plazo. La baja densidad de vínculos detectada sugiere una necesidad urgente de rediseñar mecanismos de apoyo, incentivos y acompañamiento (aspectos que son parte de los objetivos a cumplir) para fortalecer la relación entre el Estado y sus Colaboradores. Asimismo, la caracterización de actores con potencial de acreditación —junto con sus limitaciones percibidas, como la rigidez normativa o insuficiencia de recursos— permite anticipar desafíos en la expansión del sistema y adaptar criterios de financiamiento a escenarios más inclusivos y sostenibles. En síntesis, este estudio es una base indispensable para segmentar el financiamiento, planificar la expansión programática, y diseñar un sistema alineado con capacidades, vocaciones territoriales y estándares de calidad.

2.2.4. Estudio de análisis de procesos y diseño de una metodología para la evaluación de resultados e impacto del programa familias de acogida especializada del servicio nacional de protección especializada a la niñez y adolescencia - Estudios y Consultorías Focus Ltda. Marzo 2024

2.2.4.1. Presentación

El “Estudio de análisis de procesos y diseño de una metodología para la evaluación de resultados e impacto del Programa Familias de Acogida Especializada (FAE)” (marzo 2024) tuvo como propósito evaluar el funcionamiento del programa FAE a nivel nacional y diseñar una metodología de evaluación futura. Lo anterior se realizó a través de un enfoque mixto, que incluye análisis de datos administrativos, encuestas, entrevistas y focus groups con actores clave (niños, niñas, adolescentes, familias de acogida, equipos técnicos, supervisores y directores). De la misma manera, el estudio identificó facilitadores y nudos críticos en cada etapa del proceso de acogimiento, evaluando el cumplimiento de objetivos específicos y proponiendo indicadores e instrumentos para medir resultados e impacto. Además, incorpora una teoría del cambio del programa, análisis estadístico de diferencias regionales y por tipo de administración, y recomendaciones para mejorar el diseño e implementación del FAE, todo ello enmarcado en los estándares técnicos y normativos del Servicio Nacional de Protección Especializada.

2.2.4.2. Objetivos

El objetivo general de este estudio fue analizar los resultados de los procesos del Programa de Familias de Acogida a nivel nacional y diseñar una metodología para una posterior evaluación de resultados e impacto del programa.

Para ello, se desglosaron una serie objetivos específicos, entre los que se encontraron los siguientes: analizar los datos disponibles en los sistemas de información del Servicio; analizar la percepción de diversos actores clave del programa FAE respecto al funcionamiento de los procesos del programa, así como su percepción sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del programa FAE; elaborar recomendaciones y sugerencias para el diseño del programa; y finalmente, proponer una metodología de evaluación de resultados e impacto con sus respectivos indicadores.

2.2.4.3. Metodología

Se revisó el diseño metodológico para dar cumplimiento a estos objetivos. Para ello, se desarrolló una metodología mixta con estrategias de levantamiento y análisis cuantitativas y cualitativas derivando en una matriz de dimensiones que resumió las dimensiones estudiadas y el cruce con los distintos informantes o fuentes de información, junto con una descripción de las estrategias cualitativas y cuantitativas y su posterior plan de análisis.

2.2.4.4. Resultados

Los resultados del funcionamiento de los procesos del programa fueron clasificados en tres niveles:

1. Análisis de los procesos a partir de datos secundarios analizados en dos niveles:
 - i) Información disponible en los informes de supervisión del programa, y;

ii) Información disponible en los sistemas de información del Servicio (SIS).

2. Análisis descriptivo de los procesos por etapas, a partir de la percepción de los distintos actores que participarían de éstas.
3. Análisis del grado de cumplimiento de los procesos y objetivos específicos del programa FAE.

Finalmente, se presentan recomendaciones y sugerencias al diseño y funcionamiento de los procesos del programa a partir de la información previamente presentada.

Se complementa el análisis anterior con el desarrollo de una teoría de cambio como fundamento del diseño de indicadores para la evaluación de resultados intermedios y finales.

Por último, se entrega una propuesta para la evaluación de impacto del programa FAE, considerando los indicadores propuestos que se desprenden de los resultados y propósito de la teoría de cambio.

2.2.4.4.1. Recomendaciones y sugerencias al diseño y funcionamiento de los procesos del programa

2.2.4.4.1.1. Definir tipos de trayectorias según variables claves

La evaluación de procesos dio cuenta de distintas trayectorias en el Programa según tipo de familia y proyección de alternativas de cuidado estable.

En esta línea, se identificó la necesidad de visibilizarlas en el diseño y, por ende, en las Orientaciones Técnicas del Programa, estableciendo las particularidades de cada una de estas intervenciones.

Al respecto, se verificaron diferencias en los componentes de la intervención cuando se trataba de familias extensas, externas vinculares o externas no vinculares. Frente a esta heterogeneidad, se observaron aproximaciones discrecionales de los equipos que requerirían un grado de protocolarización para: (i) orientar a los profesionales que trabajan en el Programa y, al mismo tiempo, (ii) establecer los mínimos requeridos según cada caso.

En cuanto a las proyecciones de alternativas de cuidado estable, también se constataron escenarios diversos determinados por el tipo de familia y las posibilidades de reunificación existentes entre los niños, niñas y adolescentes y la familia de origen. Por lo mismo, se consideró importante visibilizar las opciones de proyección de egreso y explicitar definiciones asociadas a cada una de éstas. En particular, no se observaron lineamientos claros respecto a los casos donde no se proyecta una reunificación de niños, niñas y adolescentes con su familia de origen y que se encontraban en acogimiento de familias externas, existiendo casos en los que se planteaba la posibilidad de iniciar un proceso de adopción. Esta opción quedaba invisibilizada por no alinearse al carácter temporal del objetivo del acogimiento, pero se identificaron casos donde fueron los mismos equipos quienes promovieron y acompañaron la posibilidad de adopción.

2.2.4.4.1.2. Especificar criterios de intervención terapéuticos y psicoeducativos con grupos familiares

En línea con la recomendación anterior, se identificaron diferencias entre componentes de intervención asociados a las evaluaciones, criterios, tiempos y disposición de las familias (tanto de acogida como de origen),

lo cual repercutiría en lineamientos poco sistemáticos. Se propuso generar criterios específicos según perfiles estableciendo actividades terapéuticas, psicoeducativas y vinculares claras para cada caso, identificando el rol de cada integrante de las duplas psicosociales.

2.2.4.4.1.3. Formalizar el proceso de transición desde evaluación y capacitación al inicio del acogimiento

Se identificó una oportunidad de mejora en el proceso de “traspaso” del equipo de captación a la dupla de intervención una vez que se iniciaba el acogimiento de una familia externa.

Como se pudo evidenciar, en el trabajo realizado en las etapas de evaluación y capacitación se construiría un vínculo entre el equipo y la familia, el cual se vería interrumpido al momento de dar inicio al proceso de acogimiento. Por ello, se sugirió que las Orientaciones Técnicas establecieran los procesos de coordinación efectivos entre ambos equipos, permitiendo así una transición respetuosa con la familia y una integración progresiva de la dupla de intervención, asegurando la transferencia de información mediante instancias de trabajo concretas. Cabe destacar que, al momento del desarrollo del estudio, las Orientaciones Técnicas no consideraban actividades asociadas a este traspaso.

2.2.4.4.1.4. Ajustar las exigencias en la construcción y actualización del PII

Se identificaron una serie de limitaciones y desafíos asociadas a la co-construcción, modificación y actualización efectiva del PII. Por ello, se sugirió revisar las exigencias y cumplimientos mínimos asociados a la elaboración de objetivos del PII (con todos los actores y en los 3 ámbitos: individual, familiar y comunitario) y la periodicidad con la que éste debería actualizarse (cada 3 meses), ya que se observó que la cantidad de acciones mandatadas por las Orientaciones Técnicas podrían afectar la calidad y pertinencia de los procesos interventivos. En esta línea, se recomendó modificar la estructura de exigencias, permitiendo establecer objetivos y ámbitos de acción focalizados en los distintos periodos trimestrales, es decir, dar la posibilidad de focalizar un ámbito cada trimestre, según lo establezcan las duplas psicosociales, y exigir la presencia de todos los actores y ámbitos en un periodo mayor de tiempo (de al menos 12 meses).

2.2.4.4.1.5. Incorporar capacitaciones y guías metodológicas

Junto con lo anterior, se recomendó fortalecer los equipos a partir de capacitaciones que les permitieran contar con herramientas para promover espacios de co-construcción del PII que sean participativos, vinculantes y con sentido para los distintos actores. La evaluación de procesos realizada dio cuenta de que la opinión manifiesta no siempre es una estrategia efectiva de participación, lo cual se estima ha devenido en una serie de buenas prácticas y estrategias adoptadas por los equipos para contar con la participación de niños, niñas, adolescentes y familias, como proponer juegos de roles o talleres grupales entre familias. Por ello, se recomendó sistematizar estos hallazgos en una guía metodológica para orientar y proveer de recursos a los equipos, junto con fomentar algún espacio de intercambio o de buenas prácticas.

2.2.4.4.1.6. Fortalecer procesos de Captación

Se identificó que los equipos de captación no eran capaces de realizar todas las labores asociadas a esta etapa. En esa línea, se estimó que las tareas de difusión y las tareas de evaluación y capacitación serían procesos independientes que requerirían del apoyo tanto de la red territorial como de otros profesionales. Ante ello, se

recomendó fortalecer la orgánica administrativa poniendo un énfasis más detallado y profundo para este componente, incorporando recursos humanos específicos para el trabajo de difusión y gestión con la red territorial.

En la misma línea, se recomendó crear instancias de monitoreo y seguimiento para el trabajo que realizan los equipos de captación. Se señala que, al momento de realización de este estudio, no existía registro en SIS de las actividades que realizan dichos equipos, lo cual invisibilizaría su labor e impediría contar con insumos para sistematizar, evaluar y mejorar dichas actividades.

2.2.4.4.1.7. Generar sistematización de los procesos de supervisión

Al momento de realización del estudio, se contaba con una base de datos de los registros de supervisión que permitía dar cuenta de la implementación de los programas. Esto se consideró como un insumo importante para la mejora constante del programa a nivel medular. En este sentido, se recomendó generar un proceso de sistematización que permitiera visualizar de manera regular dichos datos, identificando ámbitos ascendidos y descendidos.

Al mismo tiempo, se propuso revisar los ámbitos a evaluar dentro de las rúbricas de supervisión para que sean coherentes con la expertise con la que contaba los supervisores técnicos, quienes, en general, tendrían una trayectoria y experiencia profunda en los procesos del programa. En este sentido, por ejemplo, ámbitos relacionados a la infraestructura, no serían coherentes con su labor.

Por último, a partir de estos ajustes a la rúbrica, se sugirió capacitar a los/as supervisores/as técnicos/as en su aplicación con el objetivo de alinear criterios y revisar aspectos asociados al vaciado de la información.

2.2.4.4.2. Recomendaciones asociadas a la implementación

2.2.4.4.2.1. Promoción de una cultura del acogimiento

Se estimó que los actores involucrados identificaban la necesidad de promover y fortalecer la “cultura del acogimiento” a nivel país. De ese modo, las expectativas con que llegarían las familias a los proyectos no se encontrarían alineadas con los objetivos del programa y existiría un desconocimiento sobre lo que implica en la práctica ser familia de acogida temporal.

En esta línea, el consultor aconsejó que desde el nivel central se diseñaran e implementaran campañas de sensibilización, con mensajes coherentes que aborden los objetivos del programa y promuevan el involucramiento de más familias. Para ello, se valoraría especialmente contar con recursos educativos, tales como videos informativos o webinars, que expliquen de manera clara y accesible los aspectos claves del acogimiento temporal. Estos recursos podrían ser utilizados como parte de la captación inicial y como una referencia continua en las etapas de evaluación y capacitación.

2.2.4.4.2.2. Revisar funciones y carga laboral de los equipos

La sobrecarga laboral de los equipos fue un aspecto ampliamente identificado, sobre todo en los proyectos ejecutados por Colabores Acreditados, donde se observaba falta de personal estable que pudiera implementar

de manera sistemática las revisiones y actualizaciones al plan de difusión producto de su experiencia y evaluación en la ejecución de éste.

Además, las duplas a cargo de la intervención declaraban no dar abasto para responder en tiempo y forma a todos los casos que tienen bajo su responsabilidad (18 casos), sobre todo en caso de Colaboradores Acreditados. Esto afectaría especialmente la capacidad de trabajar con familias de origen que presentan menos adherencia y donde los profesionales deben buscar estrategias diversas para lograr su participación. Además, afectaría a la gestión de redes y coordinación interinstitucional, la cual quedaría desatendida por la falta de tiempo de los equipos. En esta línea, se constató una demanda concreta de personal con roles técnicos sociales que permitieran promover de mejor manera la articulación y el trabajo en red a nivel territorial. Al respecto, se propuso revisar y ajustar las funciones y carga laboral de los equipos, y al menos, equipararla con los proyectos de Administración Directa, especialmente en los procesos de articulación con otros actores: derivaciones de salud, rehabilitación de drogas y alcohol, representación legal de las y los niños, niñas y adolescentes, establecimientos educacionales, entre otros.

2.2.4.4.2.3. Reforzar intervenciones posteriores al egreso

En la descripción de la etapa de egreso se identificó poco apoyo para familias y niños, niñas y adolescentes, una vez que egresaban del programa. Se recomendó por ello, fortalecer y promover el vínculo de las familias (externas y extensas) con redes de apoyo una vez que el niño, niña o adolescente egrese del Programa, especialmente en términos emocionales. En este sentido, se sugirió fortalecer el acompañamiento por parte de los equipos después del hito de egreso, propiciando un buen cierre de proceso y la tranquilidad de la familia y, al mismo tiempo, aumentando la disposición a repetir una experiencia de estas características a corto o mediano plazo (familias externas). En este aspecto, una de las buenas prácticas identificadas fue el apoyo de la dupla de captación durante el proceso de egreso, acompañando a las familias externas durante el duelo.

Por otro lado, se sugirió que el Programa incorpore actividades asociadas al grupo de jóvenes que, estando en el programa vaya a cumplir la mayoría de edad por lo cual necesitará de un plan específico para transitar a la vida independiente. Este ámbito no se relevaría en la evaluación de procesos, ya que no fue identificado como parte del programa.

2.2.4.4.2.4. Ampliar el acompañamiento en el proceso de Adopción

La tramitación de adopciones, especialmente cuando involucraría a familias externas, es problemática y puede llevar mucho tiempo. El consultor estimó que esta demora podría afectar el bienestar del niño, niña o adolescente. Ante la imposibilidad de incidir en la reducción de los tiempos de adopción, se sugirió una mayor participación del Programa en los procesos legales, especialmente en la mediación y tramitación de adopciones, para brindar un apoyo más integral a las familias de acogida y garantizar el bienestar del niño, niña y adolescente. De ese modo, señaló que alternativa para avanzar en esta materia es que todos los proyectos contaren con un/a abogado asesor.

2.2.4.4.2.5. Ajustar mecanismos de coordinación inter e intra sectorial y territorial

El estudio estimó conveniente promover la comunicación y coordinación entre las instituciones que forman parte de la red del Servicio, estableciendo protocolos de trabajo entre programas que eviten la fragmentación

de objetivos y la sobre intervención en los niños, niñas y adolescentes. En esta línea, se recomendó establecer reuniones periódicas entre representantes de los diferentes programas que tengan como objetivo coordinar las intervenciones, establecer estrategias y compartir experiencias para llevar adelante acciones concatenadas que garanticen oportunamente los recursos técnicos y económicos para cada una de las intervenciones.

Asimismo, se recomendó establecer una coordinación y comunicación constante con otras instituciones fuera de la red de protección, especialmente con Salud y Justicia, en pos de unificar criterios de intervención, derivación, diagnósticos y procesos en general.

Por otro lado, se sugirió ajustar las expectativas relacionadas con el trabajo comunitario en el entendido que, por variables asociadas al contexto y la demanda laboral de los equipos, estos indicadores son demasiado exigentes y no se condicen con el escenario en donde se desarrollan las intervenciones.

2.2.4.4.2.6. Necesidad de mejoramiento del Sistema de Registro y Monitoreo

Se identificó como nudo crítico la falta de visibilidad de todas las acciones ejecutadas por los equipos en los sistemas de registro y la necesidad de establecer códigos más precisos y eficientes. Evidencia de esto es que no fue posible registrar la etapa de captación en el sistema SIS y que la efectividad fuera evaluada por la cantidad de familias efectivamente capacitadas, lo que invisibilizaba el trabajo realizado respecto a la difusión y evaluación. Tampoco fue posible identificar si las intervenciones fueron realizadas con familias externas, extensas o de origen (solo se hace referencia a los “adultos”).

Al respecto, hay una multiplicidad de códigos que apuntan a los mismos procesos como, por ejemplo, las visitas domiciliarias o los que refieren a las construcción, modificación y actualización del PII. Al respecto, las recomendaciones fueron en dos líneas: (i) ajustar el contenido a registrar en el sistema SIS y facilitar el vaciado de información por medio de mejoras a la interfaz; y, una vez que se realicen los ajustes al sistema, (ii) capacitar a los equipos en su uso.

2.2.4.5. Relación o aportes al estudio

La relevancia de este estudio respecto al trabajo a desarrollar se relaciona, en primer lugar, a la metodología para evaluar resultados e impactos de uno de los programas más sensibles del sistema de protección especializada: el Programa de Familias de Acogida Especializada. Su enfoque en el análisis de procesos, el levantamiento de percepciones de actores clave, el uso de datos administrativos y la elaboración de indicadores permite construir una arquitectura de evaluación que puede ser aplicada a otros programas del sistema. Su importancia se realza al considerar que la capacidad de evaluación programática deberá ser un componente esencial de cualquier modelo alternativo de financiamiento basado en resultados e impacto, en el cual el desempeño institucional debe vincularse con la asignación de recursos y el monitoreo continuo.

Además, el informe entrega insumos específicos que podrían iluminar la dimensión técnica de la propuesta a desarrollar, tales como el diseño de indicadores intermedios y finales, y la caracterización territorial y administrativa de los proyectos evaluados. También evidencia diferencias significativas por tipo de administración y región, elementos claves para diseñar mecanismos de ajuste financiero diferenciados, en línea con los principios de equidad, eficiencia y pertinencia territorial definidos en la propuesta técnica. Por último, la inclusión de pruebas estadísticas, análisis de supervisión y uso de software especializado refuerzan la

viabilidad de un sistema de financiamiento sustentado en evidencia empírica y evaluación técnica, como el que busca consolidar la propuesta.

2.2.5. Estudio de demanda de los programas ambulatorios para el servicio nacional de protección especializada a la niñez y adolescencia - Centro de microdatos – Universidad de Chile (diciembre 2023)

2.2.5.1. Presentación

Este estudio reportó los resultados de las proyecciones de demanda nacional, regional y comunal para los 10 años a continuación de la entrega del estudio, bajo distintos escenarios, de la oferta ambulatoria del Servicio de Protección Especializada, considerando los siguientes programas ambulatorios agrupados según se indica:

- a) Acompañamiento Familiar Territorial (AFT)
- b) Programa Reparación del Maltrato (PRM)
- c) Programa Intervención Especializada (PIE)
- d) Oferta total ambulatoria del Servicio (AMB), vale decir, la agregación de todos los programas especificados en los puntos (a) a (c).

2.2.5.2. Objetivos

Entre los objetivos que se pueden identificar para este estudio se encuentran los siguientes:

1. Proyectar la demanda de atenciones ambulatorias del Servicio Nacional de Protección Especializada para el período 2023–2033, diferenciando por región, comuna y programa (AFT, PRM, PIE), bajo distintos escenarios (central, alto, bajo).
2. Seleccionar e implementar modelos estadísticos robustos de series de tiempo, ajustados a la realidad regional, que integren predictores exógenos (población, migración, desempleo) para obtener proyecciones confiables y replicables.
3. Construir una base metodológica replicable y auditable, incluyendo programación en R, con procedimientos estadísticos rigurosos (e.g., pruebas de raíz unitaria, ruido blanco, BIC), para garantizar la trazabilidad y calidad de las estimaciones.
4. Imputar la demanda proyectada a nivel comunal y por tipo de programa, utilizando datos históricos y factores de participación promedio, con el fin de estimar la distribución territorial y funcional de la demanda.
5. Proveer insumos técnicos útiles para la planificación del Servicio, especialmente en lo relativo a la estimación de carga de atención y estimación de costos, lo cual apoya la toma de decisiones en política pública y financiamiento.

2.2.5.3. Metodología

Este estudio utiliza la metodología econométrica con el fin de analizar el comportamiento de la demanda pasada y, de ese modo, proyectarla de acuerdo con las exigencias establecidas en bases. Para ello se comparan diversas técnicas de series de tiempo para finalmente utilizar aquella considera más adecuada de acuerdo con criterios metodológicos establecidos previamente.

Se pretendía que los resultados del estudio fueran relevantes para el Servicio en la medida que, por ejemplo, pudieran ayudar al diseño y planificación para prestar la oferta correspondiente.

Para realizar este estudio, se analizaron y aplicaron diversos modelos (especificaciones) con el fin de proyectar resultados regionales de la demanda total ambulatoria del Servicio, todos los cuales utilizaron información mensual sobre los programas ambulatorios. La especificación que se empleó para la proyección varió según los predictores que se utilizaron y la estructura del modelo. La elección del modelo que finalmente se empleó para proyectar se basó en el uso de criterios de información estadísticos (BIC).

La definición de los escenarios (sobre la base del comportamiento de los regresores, es decir, población regional, tasa de desempleo y migración) supuso porcentajes exógenos de crecimiento que fácilmente podrían ser modificados por la contraparte.

A partir de las proyecciones de la demanda total de los programas ambulatorios a nivel regional, este estudio se complementó con una imputación de la demanda para:

- a) Acompañamiento Familiar Territorial (AFT)
- b) Programa Reparación del Maltrato (PRM); y
- c) Programa Intervención Especializada (PIE)

Lo anterior, a partir de indicadores de participación histórica de programas ambulatorios similares que estaban vigentes en la oferta programática pasada del Servicio.

A continuación, se presentaron los resultados de las estimaciones de los modelos y las proyecciones. Los resultados se presentaron para cada región del país. En caso de que el modelo seleccionado eventualmente incluyó como predictor al número de migrantes (y población), los escenarios de proyección de demanda que se consideraron fueron los siguientes:

Escenario central: se estimó que la migración seguiría evolucionando a las tasas de crecimiento del año de realización del estudio, que evidencia cada región. Mientras que la población seguiría evolucionando a partir de la proyectada por el INE.

Escenario de demanda baja: se estima que la migración se desaceleraría, evolucionando a la mitad de las tasas de crecimiento regional que evidenciaba cada región, mientras que la población seguiría evolucionando como la mitad de las tasas de crecimiento proyectadas por el INE.

Escenario de demanda alta: se supuso que la migración se aceleraría, evolucionando a 1,5 veces las tasas de crecimiento regionales de dicho año, mientras que la población seguiría evolucionando como 1,5 veces las tasas de crecimiento proyectadas por el INE.

2.2.5.4. Resultados

2.2.5.4.1. Resultados econométricos (modelación)

Este estudio estableció estimaciones para todas y cada una de las regiones del país y, por agregación, para el país. Con el fin de evitar la sobre exposición de datos en esta selección, se presentan a continuación exclusivamente las estimaciones logradas para la Región Metropolitana.

La Tabla 9 presenta los valores del BIC para distintos modelos de series de tiempo que se estimaron con datos de la Región Metropolitana en frecuencia mensual: SARIMA puro (sin predictores); SARIMAX con predictor dado por los migrantes; SARIMAX con predictor dado por la población; SARIMAX con predictores dados por los migrantes y la población; y SARIMAX con predictor dado por la tasa de desempleo.

Como se puede apreciar en dicha Tabla, todos los modelos resultaron ser competitivos en base al BIC. Ahora bien, en el modelo SARIMAX con predictores dados por los *migrantes* y la *población*, el coeficiente estimado para la población fue negativo en dicho modelo, por lo cual se descartó debido a que el resultado es contrario a lo esperado. Asimismo, en el modelo con desempleo también se descartó porque el coeficiente que acompaña al desempleo no estadísticamente distinto de cero. En caso contrario, el modelo de serie de tiempo no lograría recuperar la tendencia de los datos, especialmente al proyectar fuera de muestra. Sobre la base de lo anterior, la especificación con el predictor dado por *población* es el modelo seleccionado para hacer la proyección.

Tabla 9: Selección de modelos de serie de tiempo para la Región Metropolitana

SARIMAX					
BIC	Puro	Migrantes	Población	Migrantes y Población	Desempleo
	-45,72	-44,07	-42,83	-41,33	-43,64

El modelo con predictor dado por *población* que es finalmente seleccionado fue uno donde los errores siguieron un modelo ARIMA y el coeficiente que acompañó a la variable población fue positivo y estadísticamente distinta de cero.

2.2.5.4.2. Resultados de proyecciones totales por región

La Tabla 10 presenta las proyecciones totales, a nivel regional, *escenario central*, que resultaron del mejor modelo según lo anterior, para el periodo 2023 – 2023.

Tabla 10: Proyecciones regionales anuales de los totales

Región	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Antofagasta	5.671	5.909	6.138	6.363	6.586	6.804	7.017	7.224	7.432	7.646	7.865
Araucanía	3.340	3.553	3.765	3.977	4.186	4.391	4.589	4.778	4.967	5.162	5.366
Arica y Parinacota	2.323	2.478	2.635	2.795	2.957	3.121	3.288	3.456	3.629	3.810	4.001
Aysén	621	627	634	641	648	656	663	670	677	685	693
Biobío	7.672	8.084	8.464	8.815	9.135	9.423	9.675	9.890	10.089	10.292	10.498
Coquimbo	3.506	3.719	3.937	4.163	4.395	4.634	4.879	5.130	5.391	5.666	5.954
Los Lagos	4.596	4.969	5.352	5.745	6.147	6.555	6.967	7.380	7.804	8.253	8.728
Los Ríos	1.832	1.976	2.123	2.272	2.422	2.573	2.723	2.869	3.018	3.174	3.339
Magallanes	1.042	1.081	1.121	1.163	1.207	1.253	1.300	1.348	1.399	1.452	1.506
Maule	6.743	7.444	8.190	8.981	9.814	10.686	11.594	12.537	13.535	14.613	15.776
Metropolitana	18.074	18.710	19.326	19.930	20.520	21.093	21.646	22.174	22.698	23.234	23.783
Ñuble	3.651	4.084	4.544	5.026	5.524	6.035	6.551	7.065	7.595	8.166	8.779
O'Higgins	6.340	6.925	7.538	8.179	8.846	9.535	10.242	10.964	11.717	12.522	13.382

Región	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Tarapacá	2.335	2.508	2.687	2.872	3.065	3.265	3.473	3.686	3.910	4.148	4.400
Valparaíso	14.317	15.382	16.484	17.626	18.803	20.011	21.246	22.503	23.808	25.188	26.648
Atacama	2.425	2.469	2.509	2.546	2.580	2.611	2.639	2.664	2.688	2.711	2.735
Total	84.489	89.916	95.447	101.093	106.835	112.645	118.492	124.341	130.358	136.722	143.453

2.2.5.5. Relación o aportes al estudio

Este estudio entrega una base técnica fundamental para cumplir con los objetivos de la propuesta de financiamiento, particularmente en lo relativo a la proyección de demanda de atenciones ambulatorias para el período 2023–2033. A través del uso de modelos econométricos SARIMA y SARIMAX con predictores exógenos como población, migración y desempleo regional, el informe permite generar estimaciones robustas, replicables y auditables, tanto a nivel regional como comunal. Esto habilita una planificación financiera precisa, adecuada a realidades territoriales y programáticas, que permite alinear la oferta del sistema de protección con necesidades proyectadas. La desagregación por tipo de programa y por comuna, así como la diferenciación de escenarios (central, bajo, alto), son aspectos coherentes con el diseño de un sistema de financiamiento basado en cobertura efectiva, suficiencia presupuestaria y equidad territorial.

Además, el estudio propone una metodología de imputación de demanda a nivel comunal y programático que puede ser actualizada regularmente, alineándose con la propuesta técnica presentada respecto a la necesidad de un sistema dinámico y adaptable de asignación de recursos.

El enfoque estadístico con selección de modelos por criterios bayesianos (BIC), pruebas de estacionariedad y ruido blanco, así como la programación en R, garantiza un estándar técnico elevado que contribuye a los pilares de eficiencia y transparencia deseables para cualquier propuesta que se elabore. Asimismo, la advertencia metodológica sobre la necesidad de actualizar proyecciones periódicamente refuerza el principio de sustentabilidad y mejora continua del sistema de financiamiento propuesto. En conjunto, este informe representa una herramienta estratégica para la estimación de carga y costos proyectados, clave para el diseño, implementación y monitoreo del nuevo modelo financiero del Servicio.

2.2.6. Estudio de costos y demanda de los programas de la línea de acción cuidado alternativo para el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia - Diciembre 2023

2.2.6.1. Presentación

Este estudio de proyección de demanda y estimación de costos tuvo como objetivos la determinación de la forma más precisa posible de la demanda a nivel nacional, regional y comunal de Cuidado Alternativo del Servicio de Protección Especializada, a la par de la evaluación de los costos asociados a la satisfacción de dicha demanda.

2.2.6.2. Objetivos

De ese modo, este estudio presentó dos objetivos:

1. Estimar la demanda a nivel nacional, regional y comunal, de la forma más precisa posible y para los próximos 10 años, de la oferta programática de la línea de intervención de Cuidado Alternativo del Servicio de Protección Especializada, considerando los siguientes programas:
 - a) Programa Familias de Acogida Extensa.
 - b) Programa Familias de Acogida Externa.
 - c) Programa Residencias de Tipo Familiar por Curso de Vida.
 - d) Programa Residencias para madres niñas y adolescentes.
 - e) Programa Residencias para niños, niñas y adolescentes con discapacidades severas o profundas.
 - f) Programa Residencias de alta especialidad.
 - g) Programa Residencias de vida independiente.
2. Estimar los costos de implementación y ejecución de los programas de la línea programática de Cuidado Alternativo del Servicio de Protección Especializada en todo el país, considerando su desagregación a nivel de niños, niñas y adolescentes atendidos, proyecto, comuna y región.

2.2.6.3. Metodología

La estimación de demanda de atenciones de niños, niñas y adolescentes se basó en modelos econométricos de serie de tiempo, los cuales fueron determinados mediante la aplicación de la metodología Box-Jenkins (que consideró el análisis de correlogramas, test de estacionariedad y criterios de información de Akaike y Schwarz para distintas especificaciones econométricas SARIMAX, sigla asociada a los modelos autorregresivos de media móvil de serie integradas con estacionalidad y con inclusión de variables explicativas), que exploró las propiedades estadísticas de los datos para establecer los modelos con mejor ajuste a los datos, condición deseable para realizar una proyección lo más confiable posible. Las proyecciones se realizaron a 10 años plazo, cubriendo las demandas anuales para el período 2023-2033.

Las demandas de atenciones de niños, niñas y adolescentes en la línea de acción Cuidado Alternativo se modelaron en base a información administrativa entregada por el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Estas demandas correspondieron a la suma de nuevas atenciones de niños, niñas y adolescentes que no habían sido atendidos más de una vez en un espacio de tiempo de un año, es decir, si un niño, niña y adolescente hubiere sido atendido más de una vez dentro de un año, se consideró sólo la primera atención dentro del total de demandas proyectadas.

Estas atenciones correspondieron a las demandas efectivamente atendidas por la capacidad instalada. La proyección de demanda resultó ser un insumo crucial para la estimación de costos a 10 años plazo, la que a su vez se consideró información crucial para desplegar la oferta de forma consistente y también para determinar el presupuesto necesario para el funcionamiento de los programas de Cuidado Alternativo para distintas calidades de servicio.

El estudio de costos entregó una estimación de costos basada en la metodología de costeo por absorción, donde se combina información detallada de los costos que en ese momento se incurría en el funcionamiento de la línea de acción Cuidado Alternativo, con proyecciones de demanda de atención de niños, niñas y adolescentes en base a datos administrativos y modelos econométricos, lo cual permitió estimar los costos futuros de esta línea de acción en base a distintos niveles de calidad.

Los principales aspectos considerados en el costeo realizado de las residencias pueden resumirse en tres grandes componentes:

- a) Los gastos de instalación, adquisición de activos y puesta en marcha de las residencias (gastos en habilitación y equipamiento).
- b) Los gastos en personal asociados a las residencias.
- c) Los costos operacionales de las residencias (gastos en bienes y servicios para el funcionamiento de las residencias).

Por otro lado, los principales aspectos de costos considerados para las familias de acogida se derivaron de los aportes financieros producto de los convenios firmados por los Colaboradores Acreditados y que se encontraban regulados en el Reglamento de Pago del Servicio. Por último, las proyecciones de costo de los proyectos de emergencia (infraestructura, salud o exóticos) fueron considerados dentro de la estimación de costos futuros de la línea.

Para desarrollar este estudio, se usaron distintas fuentes de información. Una primera fuente correspondió a registros administrativos e información de gastos provista por el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Además, se llevó a cabo un *Focus Group* amplio con profesionales del Servicio que tenían directa relación con las operaciones diarias de la línea de Cuidado Alternativo. También se realizaron entrevistas semiestructuradas con diferentes Colaboradores Acreditados. Estas entrevistas fueron clave para, por un lado, validar algunos aspectos de los datos entregados por el Servicio, y por otro, definir de forma más concreta cuáles serían los criterios que se usarían para definir la entrega de un servicio de alto estándar de calidad poder costear las diferentes alternativas de potencial gasto que nacieron desde estándares de calidad diversos.

Los estándares de calidad se definieron en tres alternativas (basal, normal y alto estándar) y la demanda estimada vía series de tiempo consideró tres niveles (baja, central o alta demanda). Para el estándar basal de calidad se utilizó la situación que en ese momento tenían las residencias, que en promedio albergaban a 21 niños, niñas y adolescentes. Para el estándar de calidad normal se consideró la orientación técnica de 12 individuos manteniendo calidad de servicio actual, y para el estándar de alta calidad se consideró una residencia tipo de 12 personas, pero con una alta calidad en el servicio acorde a los pilotos generados por algunos Colaboradores Acreditados. La Tabla 11 que sigue resume el costo por niño, niña o adolescente en millones de pesos para los distintos estándares de calidad encontrados por el estudio:

Tabla 11: Resumen Ejecutivo 1: Costo por niño, niña o adolescente para distintos niveles de calidad en millones de pesos.

Estándar de calidad	Fuentes de costos			
	Personal	Bienes y Servicios (operacionales)	Adquisición activos	Costo por persona
Calidad Basal	1,22	0,5	0,13	1,85
Calidad Normal	1,74	0,72	0,19	2,65
Calidad Alta	2,64	1,09	0,28	4,01

Por otro lado, el aporte del estado que provenía del Reglamento de Pago en ese momento ascendía, en

promedio, a \$1,37 millones (lo que incluye las UF 17,4 por persona más la aplicación de los aumentos correspondientes por edad, discapacidad, localización, complejidad y número de niños, niñas o adolescentes por residencia) lo cual significó que con los recursos que recibían los Colaboradores Acreditados, se cubría parcialmente el estándar basal de calidad.

2.2.6.4. Resultados

2.2.6.4.1. Estimación de demanda

Este estudio mostró que la demanda de atenciones de niños, niñas y adolescentes en la Línea de Cuidado Alternativo que ha sido relativamente estable en el tiempo, partiendo en algo más de 9.000 atenciones el 2007 y llegando el 2022 a algo más de 7.000 atenciones. Sin embargo, la proporción de la demanda que fue registrada como lista de espera verificaba un aumento en el tiempo, desde un 0% a un 42% de la demanda total. Este aumento ha sido mayoritariamente heterogéneo entre los distintos grupos atendidos, siendo más importante en el Proyecto Familias de Acogida y en el segmento de niños, niñas y adolescentes entre 14 a 17 años.

En contraste, en el Proyecto Residencial y en el segmento entre 9 y 13 años las listas de espera se verificaron prácticamente nulas. El aumento y comportamiento temporal de las listas de espera se capturó en las proyecciones a través del análisis de la demanda efectivamente atendida, la cual contuvo la dinámica materializada de las listas de espera. En este respecto, las proyecciones de demanda asumieron que el comportamiento temporal de las demandas observadas fue capturado en un modelo temporal de demanda de atenciones de niños, niñas y adolescentes que fue utilizado para proyectar demandas futuras, la que se puede observar en la Tabla 12.

Tabla 12: Evolución de las atenciones en la Línea de Cuidado Alternativo y proporción de la demanda que corresponde a listas de espera, a nivel nacional.

Año	Dda.	0-3 años	4-9 años	9-13 años	14-17 años	18-24 años	Fam. Acogida	Resid.	Total
2007	9,227	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2008	8,109	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2009	7,475	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2010	7,439	0%	1%	4%	0%	1%	2%	0%	1%
2011	8,354	5%	6%	4%	8%	8%	23%	2%	7%
2012	7,793	6%	7%	5%	11%	9%	29%	2%	8%
2013	7,243	7%	5%	0%	12%	9%	27%	1%	8%
2014	6,702	6%	4%	0%	9%	7%	21%	0%	6%
2015	6,627	5%	4%	10%	9%	6%	18%	0%	6%
2016	7,135	12%	7%	0%	14%	12%	26%	0%	11%
2017	7,037	13%	10%	0%	16%	17%	27%	0%	14%
2018	7,136	21%	12%	0%	25%	20%	34%	0%	20%
2019	7,379	17%	13%	0%	22%	21%	31%	0%	18%
2020	6,048	30%	22%	0%	35%	33%	44%	0%	30%
2021	6,272	28%	19%	0%	34%	30%	40%	0%	28%
2022	7,127	43%	31%	0%	50%	43%	59%	0%	42%

2.2.6.4.2. Atenciones de niños, niñas y adolescentes en el Programa Familias de Acogida, nacional

La evolución de la serie de atenciones mensuales de niños, niñas y adolescentes del Programa Familias de Acogida a nivel nacional se muestra a continuación en la Tabla 13:

Tabla 13: Proyecciones a 10 años de atenciones de niños, niñas y adolescentes Programa Familias de Acogida a nivel regional

Región	Año	Proyecciones		
		Valor Bajo (Límite Inferior del Intervalo de Confianza 95%)	Valor Central	Valor Alto (Límite Superior del Intervalo de Confianza 95%)
Metropolitana	2023	1,639	1,744	1,849
	2024	1,598	1,742	1,886
	2025	1,592	1,761	1,930
	2026	1,590	1,779	1,968
	2027	1,587	1,794	2,001
	2028	1,583	1,806	2,029
	2029	1,577	1,815	2,053
	2030	1,570	1,821	2,073
	2031	1,561	1,826	2,091
	2032	1,552	1,829	2,107
	2033	1,542	1,831	2,120
De Los Ríos	2023	71	113	156
	2024	52	110	168
	2025	41	109	178
	2026	32	109	186
	2027	25	108	192
	2028	18	108	198
	2029	11	108	204
	2030	5	107	209
	2031	0	107	214
	2032	0	106	219
	2033	0	106	223
de Arica y Parinacota	2023	4	37	70
	2024	0	37	82
	2025	0	38	91
	2026	0	39	98
	2027	0	40	105
	2028	0	41	111
	2029	0	42	117
	2030	0	43	122
	2031	0	44	127
	2032	0	45	132
	2033	0	45	136
de Ñuble	2023	194	240	286
	2024	174	237	300

Región	Año	Proyecciones		
		Valor Bajo (Límite Inferior del Intervalo de Confianza 95%)	Valor Central	Valor Alto (Límite Superior del Intervalo de Confianza 95%)
	2025	165	238	312
	2026	157	239	322
	2027	150	240	330
	2028	143	240	338
	2029	136	240	344
	2030	130	240	350
	2031	124	239	355
	2032	118	239	360
	2033	112	238	364

2.2.6.4.3. Estimación de costos

2.2.6.4.3.1. Fundamentación teórico-metodológica de la aproximación escogida para el abordaje de los objetivos del estudio

En principio, el método de aproximación de costeo fue fundamentado por la metodología de costeo por absorción, donde los costos del servicio entregado a los niños, niñas y adolescentes se asignarían a la producción del servicio mismo. Este costeo consideró los costos directos del personal involucrado en la atención de estos infantes y los materiales directos (costos directos de operación). Además, los costos indirectos (gastos generales involucrados en la producción del servicio) se asignaron en función de la cantidad de personas atendidas (Niño, 2015). Cabe señalar que parte importante de la base de las aproximaciones consideraron el estudio de la Mesa de Residencias (Fundación FOCUS, 2023) cuya estrategia de datos permitió usar el método de costeo por absorción como una forma simple y directa de proyectar los costos por niño, niña o adolescente atendido.

2.2.6.4.3.2. Propuesta del modelo de estimación de costos fijos y variables asociados a la implementación y ejecución de la oferta programática de la línea de acción Cuidado Alternativo

La primera estimación de este modelo se denominó “*Estimación del caso base*”, donde el caso base fue simplemente una proyección futura acorde a la situación actual en términos de estándar de calidad, números de niños, niñas o adolescentes por residencia, número de profesionales por cada uno de ellos, etc.

Posteriormente, se incorporaron las nuevas directrices entregadas por el Servicio y las alternativas de estándares de calidad en el contexto de los programas reestructurados.

A nivel agregado, y observados en la Tabla 14, los datos que provienen de la proyección anual de demanda fueron los siguientes:

Tabla 14: Proyección anual de demanda por los próximos 10 años en sus modalidades demanda baja, demanda central y alta demanda.

Año	Familias			Residencia		
	Valor Bajo	Valor Central	Valor Alto	Valor Bajo	Valor Central	Valor Alto
2023	5.228	5.360	5.491	2.022	2.187	2.353
2024	5.225	5.402	5.579	2.086	2.309	2.531
2025	5.349	5.549	5.750	2.174	2.426	2.679
2026	5.485	5.703	5.921	2.266	2.540	2.815
2027	5.619	5.851	6.083	2.359	2.651	2.943
2028	5.748	5.992	6.236	2.451	2.758	3.065
2029	5.873	6.127	6.381	2.542	2.862	3.182
2030	5.991	6.254	6.518	2.631	2.963	3.295
2031	6.105	6.376	6.648	2.719	3.061	3.403
2032	6.212	6.492	6.771	2.804	3.156	3.508
2033	6.314	6.600	6.886	2.887	3.248	3.609

De las proyecciones de demanda, referidas en la Tabla 15 se pudo concretizar la siguiente proyección central de demanda agregada separada por tipo de proveedor:

Tabla 15: Demanda agregada regional año 2023 para proyección central

Región	Residencias	Familias de Acogida
Tarapacá	135	46
Antofagasta	116	108
Atacama	70	248
Coquimbo	127	285
Valparaíso	296	556
de O'Higgins	74	352
Maule	194	297
Biobío	226	645
Araucanía	141	270
Los Lagos	157	174
Aysén	29	27
Magallanes	31	30
Metropolitana de Santiago	545	1.744
Los Ríos	68	113
Arica	95	37
Ñuble	69	240
Total	2.375	5.172

2.2.6.4.4. Definición del costo estándar para las Familias de Acogida

Al considerar las familias de acogida, el costeo fue directo y se utilizó para ello información contenida en el reglamento de pago que contiene los montos de los aportes financieros del Estado a las familias que acogen a los niños, niñas y adolescentes. Dicho reglamento, aplica tanto para las residencias como para las familias de acogida.

Sin embargo, para el caso de las residencias se contó con información de gasto real en estudios previos sobre los costos de funcionamiento de las residencias, además del Focus Group realizado, las entrevistas semiestructuradas.

Para el caso de las familias de acogida, el aporte (UF10,9 definido en el último reglamento vigente en ese momento) contuvo una separación entre una parte fija y otra variable respecto de los aportes del Estado, así como también factores que hicieron aumentar el aporte asociados a criterios de edad de los infantes atendidos, el nivel discapacidad si existiera, el lugar de Chile donde está la familia de acogida, la cobertura y la complejidad del caso. La Tabla 16 contiene una perspectiva general de los criterios que hacen subir el aporte financiero del Estado:

Tabla 16: Aporte financiero a las familias de acogida (UF10,9).

Criterio Edad	Factor	Criterio Discapacidad	Factor
Menor a 9	130%	Entre 95% y 100%	80%
Entre 9 y 14	50%	Entre 50% y 94%	60%
Mayor 14	167%	Entre 25% y 49%	40%
		Entre 5% y 24%	20%
		Sin Discapacidad	5%

Criterio Cobertura	Factor
12 plazas o menos	145%
entre 13 y 25 plazas	130%

Criterio Complejidad	Factor
Complejo	45%
No Complejo	0%

Criterio Lugar	Factor
Categoría A	0%
Categoría B	14%
Categoría C	28%
Categoría D	56%
Categoría E	84%
Categoría F	100%

La aplicación de los factores fue particular de cada caso. Sin embargo, como aproximación inicial agregada, se consideró un estándar promedio para tener una visión de los costos agregados incurridos en las familias de acogida.

La forma de hacer la aproximación agregada supuso que los factores aplicados en el caso de las familias de acogida eran similares a los factores aplicados en el caso de residencias. Como se recabó de la información de costos más detallada que existía para residencias, los costos reales (los cuales consideraron los factores de ajuste) duplicaron el aporte base más variable definido por el reglamento, lo que significó que el aporte efectivo a las familias de acogidas por niño, en promedio ascendiera a UF 21,8, lo cual en pesos correspondía a 795.700 pesos, cifra que se aproximó a \$MM 0,8 para efectos de los cálculos de la estimación de costos.

Por lo tanto, usando como costo estándar unitario para la familia de acogida el monto de \$MM 0,8 por niño, niña y adolescente, una aproximación agregada de los costos relacionados con las familias de acogida el de calidad actual quedaron resumidos en la Tabla 17:

Tabla 17: Costo valor central familias de acogida (Base \$MM 0,8)

Año	Valor Central	Costo Valor Central en \$MM
2023	5.360	4.288
2024	5.402	4.322
2025	5.549	4.439
2026	5.703	4.562
2027	5.851	4.681
2028	5.992	4.794
2029	6.127	4.901
2030	6.254	5.003
2031	6.376	5.101
2032	6.492	5.193
2033	6.600	5.280

2.2.6.4.5. Definición del costo estándar para las residencias en el caso base

Al considerar que, al momento de realizar este estudio, las residencias tienen en promedio 21 niños, niñas o adolescentes, lo primero que se estimó fue cuál era el costo mensual de una residencia “tipo” que albergue a este número de personas como una forma de tener una estimación del costo asociado al funcionamiento de una residencia. Este escenario se denominó “caso base”, pues era la base de la realidad del momento en las residencias. La información recolectada para aproximar el costo estándar provino de múltiples fuentes obtenidas directamente desde el Servicio y que fue sido contrastada con información proveniente de algunos Colaboradores Acreditados que fueron entrevistados en el proceso.

Para avanzar hacia un costo aproximado de las proyecciones a 10 años, se consideró como supuesto de trabajo que existen 30 residencias operadas de forma directa por el Servicio, y otras 206 operadas por Colaboradores Acreditados. Los costos de operación no fueron considerados necesariamente los mismos. En general, las residencias operadas de forma directa por el Servicio presentaban mayores costos de personal y operación que las residencias operadas por los Colaboradores Acreditados. Sin embargo, dado el menor porcentaje de residencias de administración directa, y dado que además la decisión de política hacia el futuro fue aumentar las familias de acogida por sobre las residencias, es que dichas diferencias no fueron consideradas en el costo

estándar pues se consideró que no tenían la materialidad económica suficiente para la proyección realizada a 10 años.

Por otro lado, al considerar una residencia de 21 personas (dato promedio), para su buen funcionamiento se estimó que se requerían al menos el siguiente personal de apoyo con sus costos de remuneración mensual correspondientes:

Tabla 18: Caso Base. Estándar de funcionamiento actual de residencia con 21 usuarios (en \$).

	Número Jornadas Completas	Costo por Jornada Completa	Costo Residencia
Dirección	1	1.716.116	1.716.116
Equipo Psicosocial	4	1.168.002	4.672.008
Personal de Salud	2	878.974	1.757.948
Personal Trato Directo	12	816.474	9.797.688
Personal Téc. Educ, Tran y Recre	4	800.000	3.200.000
Apoyo Administrativo	6	744.921	4.469.526
Total General			25.613.286

Fuente: Cálculos propios a partir de la información provista por los registros administrativos del Servicio, los costos calculados en Estudio de Ingresos y Gastos en Residencias de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia (2022), y por la información recabada en las entrevistas con distintos Colaboradores Acreditados. Además, se consideró la Encuesta SIREM para contrastar la información de los niveles de renta de los perfiles profesionales contratados por los Colaboradores Acreditados.

Al considerar el estándar de funcionamiento de una residencia de 21 personas, se pudo inferir que, por el ítem personal, el costo mensual en millones de pesos (\$MM) de atender a cada niño, niña o adolescente en una residencia ascendía a \$MM 1,22.

Por otro lado, de la información provista por el Servicio respecto de los costos de funcionamiento de las residencias operadas de forma directa, se utilizó el detalle de los Gastos para el año 2022 del título 21 (personal), título 22 (bienes y servicios de consumo) y título 29 (adquisición de activos no financieros) que tienen la siguiente proporción:

Tabla 19: Proporción gastos residencias operadas directas información Servicio.

Personal	Bienes y Servicios (operacionales)	Adquisición Activos
71%	28%	1%
\$MM 1,22	\$MM 0,48	\$MM 0,017

La última fila del cuadro anterior muestra el costo por niño, niña o adolescente del funcionamiento de las residencias operadas de forma directa tomando como base la proporción desde el dato obtenido en la sección anterior respecto del costo de personal para cada usuario (\$MM 1,22) de una residencia que en promedio tendría 21 personas. Por lo tanto, el costo total mensual calculado ascendió a \$MM 1,72 por usuario.

Alternativamente, se tuvieron a la vista los datos obtenidos desde el estudio encargado por la Mesa de Residencias, estudio que tiene información directa del 25% de todas los Colaboradores Acreditados y donde los órdenes de magnitud resultaron muy parecidos respecto del gasto calculado en la tabla anterior:

Tabla 20: Proporción gastos residencias operadas directas información Mesa Residencia.

Personal	Bienes y Servicios (operacionales)	Adquisición Activos
65%	27%	7%
\$MM 1,22	\$MM 0,5	\$MM 0,13

Se puede observar en la Tabla 20 los gastos incurridos para la atención de niños, niñas o adolescentes en residencias operadas por Colaboradores Acreditados. Dada la importancia relativa de la oferta provista por estos organismos en comparación con las residencias operadas de forma directa por el Servicio, es que se utilizaron los datos de los Colaboradores Acreditados para la realización del análisis del informe en comento y de las proyecciones de gasto. En este caso el costo total mensual ascendió a \$MM 1,85 que, para efectos del modelo de costos, fue aproximado a un costo mensual de \$MM 1,9 para el caso base de este estudio.

2.2.6.4.6. Matriz de proyección de gasto que considere como ejes las variables de calidad del programa y la estimación de demanda. Ejercicio de sensibilización de calidad

La literatura internacional sobre estándares de calidad considera, entre otras cosas, una mayor infraestructura (más metros cuadrados por niños, niñas y adolescentes, salas de recreación y juegos, y salas de estudio) y un mejor personal (más calificado, más experiencia, y menor rotación) como aumentos en estándares de calidad de cuidados alternativos. Esto fue reforzado en las entrevistas semiestructuradas realizadas dentro del contexto de este estudio a los Colaboradores Acreditados y también en las reuniones con profesionales del Servicio, y en consecuencia en lo que sigue se definen diferentes niveles de estándares de calidad para las residencias. La matriz de costos con su correspondiente sensibilización de escenarios considera tres alternativas de demanda (alta, central y baja) y tres alternativas de estándares de calidad de servicio (basal, normal y alta calidad), lo cual se traduce en costos bajos, normales y altos.

Cabe señalar que el convenio firmado al alero del Reglamento de Pago del Servicio (2023) proporciona recursos a las familias de acogida para cumplir con los compromisos del convenio y acoger a los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el Servicio no tiene información adicional sobre los estándares de calidad de las familias de acogida.

Pese a ello se comprendió el concepto de estándar de calidad en familias de acogida de la siguiente manera. Dentro de una familia de acogida, la calidad del cuidado brindado a los niños, niñas y adolescentes no se basa principalmente en los aportes financieros del Estado a las familias, sino más bien en las condiciones materiales, culturales, de tiempo y de afecto que una familia de acogida puede brindar a los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, los estándares de calidad efectivos en familias de acogida no fueron determinados por la cantidad de recursos que el Estado destina a cada familia que acoge un niños, niñas y adolescentes, sino por la selección de dichas familias. Cabe señalar que finalmente el estudio optó por estudiar exclusivamente los estándares de calidad asociados a las residencias.

2.2.6.4.7. Definición de estándar de calidad base

Como estándar de calidad basal se consideró la situación actual (al momento de desarrollo del estudio), es decir el Caso Base, en el cual una residencia promedio alberga 21 niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, las estimaciones de costos para el caso base ya fueron presentadas en la sección de estimación de demanda y sin duda, catalogar la situación actual como una situación de menor calidad de servicio comparado con las nuevas orientaciones técnicas que se aplicarán a partir del 2024 resultó consistente con la información cualitativa recogida en el Focus Group y en las entrevistas semiestructuradas realizadas a las mismas residencias. En la literatura internacional sobre estándares de calidad, además de la calidad de la infraestructura y del personal que atiende a los niños, niñas y adolescentes, el componente de autonomía progresiva está en el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y, en consecuencia, fue considerado como una medida de importante cuando se revise un alto estándar de calidad en la atención.

Por otro lado, se consideró que bajar de 21 niños, niñas y adolescentes a 12 niños, niñas y adolescentes por residencia resultaba una mejora sustancial en el servicio entregado y, en consecuencia, la sola baja del número de niños, niñas y adolescentes atendidos permitiría evaluar un escenario de calidad mejorada desde el caso base al escenario de costos normales.

Además de la reducción a 12 niños, niñas y adolescentes por residencia, se consideró la mejora en la calidad de los profesionales (más senior y con menor rotación), la mejora del estándar de infraestructura y la calidad de lo que la residencia entrega. Este fue catalogado como un alto estándar de calidad.

2.2.6.4.8. Escenario demanda central y costos normales

Este fue el caso mejorado desde la situación actual y que considera el criterio de residencias con solo 12 niños, niñas y adolescentes acorde a las orientaciones técnicas futuras del programa. Por otro lado, el costo estándar cambia para una residencia de 12 niños, niñas y adolescentes versus lo que se tenía para una residencia promedio de 21 niños, niñas y adolescentes considerados en la sección anterior. Para el nuevo caso de costo normal, el estándar de funcionamiento de las residencias sería el siguiente:

Tabla 21: Estándar de funcionamiento normal con 12 niños, niñas y adolescentes por residencia.

	Número Jornadas Completas	Número Jornadas Completas	Costo Residencia
Dirección	1	1.716.116	1.716.116
Equipo Psicosocial	4	1.168.002	4.672.008
Personal de Salud	2	878.974	1.757.948
Personal Trato Directo	10	816.474	8.164.740
Personal Téc. Educ, Tran y Recre	2	800.000	1.600.000
Apoyo Administrativo	4	744.921	2.979.684
Total General			20.890.496

Fuente: Cálculos propios a partir de la información provista por los registros administrativos del Servicio, los costos calculados en Estudio de Ingresos y Gastos en Residencias de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia (2022), y por la información recabada en las entrevistas con distintos Colaboradores Acreditados. Además, se consideró la Encuesta SIREM para contrastar la información de los niveles de renta de los perfiles profesionales contratados por los Colaboradores.

Al considerar el estándar de funcionamiento de una residencia de 12 niños, niñas y adolescentes, se pudo inferir que el costo en millones de pesos (\$MM) del ítem personal de atender a cada niños, niñas y adolescentes en una residencia sería de \$MM 1,74.

Por otro lado, se consideró la proporción de gastos determinado por el estudio encargado por la Mesa de Residencias, estudio que tiene información directa del 25% de todos los Colaboradores Acreditados lo cual permitió inferir gastos operacionales y en activos de adquisición proporcionales a este nuevo estándar de calidad se tiene lo siguiente:

Tabla 22: Proporción y monto gastos residencias de 12 niños, niñas y adolescentes para estándar de calidad normal.

Personal	Bienes y Servicios (operacionales)	Adquisición Activos
65%	27%	7%
\$MM 1,74	\$MM 0,72	\$MM 0,19

Se puede observar en el cuadro anterior los gastos incurridos por niños, niñas y adolescentes relacionados con los costos en personal, costos operacionales y de adquisición en residencias de 12 niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, usando como costo estándar unitario el monto \$MM 2,7 por niños, niñas y adolescentes, una aproximación agregada de los costos para un nivel de calidad normal para las residencias se resume en la siguiente tabla:

Tabla 23: Costo Valor Central Residencias Calidad Normal con 12 niños, niñas y adolescentes.

Año	Valor Central	Costo Valor Central en \$MM
2023	2.187	5.906
2024	2.309	6.233
2025	2.426	6.551
2026	2.540	6.859
2027	2.651	7.158
2028	2.758	7.447
2029	2.862	7.728
2030	2.963	8.001
2031	3.061	8.265
2032	3.156	8.521
2033	3.248	8.769

La siguiente muestra los costos agregados por tipo de gasto (familias de acogida, residencias y proyectos de emergencia) en la proyección de demanda central y con estándar de calidad normal considerando 12 niños, niñas y adolescentes por residencia.

Tabla 24: Costo proyectado por tipo de gasto demanda central y estándar de calidad normal (en MM\$).

Año	Residencia	Familias	Proy. Emerg.	Total
2023	5.906	4.288	5.000	15.194
2024	6.233	4.322	5.250	15.805
2025	6.551	4.439	5.513	16.503
2026	6.859	4.562	5.788	17.209
2027	7.158	4.681	6.078	17.916
2028	7.447	4.794	6.381	18.623
2029	7.728	4.901	6.700	19.330
2030	8.001	5.003	7.036	20.039
2031	8.265	5.101	7.387	20.753
2032	8.521	5.193	7.757	21.471
2033	8.769	5.280	8.144	22.194

2.2.6.4.9. Escenario demanda central y costos altos

Este es el caso de estándar de alta calidad. Acá no solo se consideraron 12 niños, niñas y adolescentes por residencia, sino que, además, los profesionales que trabajan en ella, los servicios operacionales que brindan y los activos que adquieren son de alto nivel.

Es importante destacar que los mayores salarios de este estándar se derivaron de los perfiles profesionales requeridos en el alto estándar. Estos perfiles tienen mayor experiencia y capacitación. Lo cual induce una menor rotación y menor ausentismo laboral acorde a los datos provistos por el Servicio.

Tabla 25: Estándar de funcionamiento alto con 12 niños, niñas y adolescentes por residencia (en \$).

	Número Jornadas Completas	Costo por Jornadas Completas	Costo Residencia
Dirección	1	2.884.937	2.884.937
Equipo Psicosocial	4	1.896.073	7.584.292
Personal de Salud	2	2.135.199	4.270.398
Personal Trato Directo	10	1.148.204	11.482.040
Personal Téc. Educ, Tran y Recre	2	850.000	1.700.000
Apoyo Administrativo	4	944.261	3.777.044
Total General			31.698.711

Fuente: Cálculos propios a partir de la información provista por los registros administrativos del Servicio, los costos calculados en Estudio de Ingresos y Gastos en Residencias de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia (2022), y por la información recabada en las entrevistas con distintos Colaboradores Acreditados. Además, se consideró la Encuesta SIREM para contrastar la información de los niveles de renta de los perfiles profesionales contratados por los Colaboradores Acreditados.

Al considerar el estándar de calidad alto de funcionamiento de una residencia de 12 niños, niñas y adolescentes, se pudo inferir que el costo en millones de pesos (\$MM) del ítem personal por cada niños, niñas y adolescentes en una residencia asciende a \$MM 2,6.

Por otro lado, considerando nuevamente la proporción de gastos determinado por el estudio encargado por la Mesa de Residencias se pudieron inferir los gastos operacionales y en activos de adquisición proporcionales a este estándar alto de calidad, como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 26: Proporción y monto gastos residencias de 12 niños, niñas y adolescentes para estándar de calidad alto.

Personal	Bienes y Servicios (operacionales)	Adquisición Activos
65%	27%	7%
\$MM 2,64	\$MM 1,09 ²⁹	\$MM 0,28

En esta tabla anterior se consideraron en los costos operacionales la situación en la cual los niños, niñas y adolescentes incluso tiene recursos para actividades deportivas y culturales, además de una mesada que apoye su autonomía.

Además, se puede observar en la tabla anterior los gastos incurridos por niños, niñas y adolescentes relacionados con los costos en personal, costos operacionales y de adquisición en residencias de alto estándar de calidad y de 12 niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, usando como costo estándar unitario el monto \$MM 4,0 por niños, niñas y adolescentes, una aproximación agregada de los costos para un nivel de calidad alta para las residencias se resume en la siguiente tabla:

Tabla 27: Costo Valor Central Residencias Calidad Alta con 12 niños, niñas y adolescentes (en MM\$).

Año	Valor Central	Costo Valor Central en \$MM
2023	2.187	8.749
2024	2.309	9.235
2025	2.426	9.705
2026	2.540	10.161
2027	2.651	10.604
2028	2.758	11.033
2029	2.862	11.449
2030	2.963	11.853
2031	3.061	12.244
2032	3.156	12.623
2033	3.248	12.991

La Tabla 28 muestra los costos agregados por tipo de gasto (familias de acogida, residencias y proyectos de emergencia) en la proyección de demanda central y con estándar de calidad alto considerando 12 niños, niñas y adolescentes por residencia.

Tabla 28: Costo proyectado por tipo de gasto demanda central y estándar de calidad alto (en MM\$).

Año	Residencia	Familias	Proy. Emerg.	Total
2023	8.749	4.288	5.000	18.037
2024	9.235	4.322	5.250	18.806
2025	9.705	4.439	5.513	19.657
2026	10.161	4.562	5.788	20.512
2027	10.604	4.681	6.078	21.362
2028	11.033	4.794	6.381	22.208
2029	11.449	4.901	6.700	23.051
2030	11.853	5.003	7.036	23.891
2031	12.244	5.101	7.387	24.732
2032	12.623	5.193	7.757	25.573
2033	12.991	5.280	8.144	26.416

2.2.6.5. Relación o aportes al estudio

Este informe entrega una base empírica robusta y técnicamente refinada para cumplir con los objetivos de la propuesta técnica, especialmente en materia de planificación financiera basada en evidencia, alineación con estándares de calidad y territorialidad. A través del uso de modelos como ARIMA y SARIMAX, y variables exógenas como población, migración y desempleo, el estudio permite proyectar la demanda de atención de niños, niñas y adolescentes en los distintos programas de la línea de Cuidado Alternativo, a nivel nacional, regional y comunal. La desagregación por grupo etario y modalidad (familias de acogida, residencias, proyectos de emergencia) permite, a su vez, dimensionar necesidades reales y anticipar brechas de cobertura. Este enfoque está completamente alineado con el principio de suficiencia presupuestaria y equidad territorial contenidos en la propuesta presentada.

Asimismo, este estudio desarrolla una metodología de estimación de costos que distingue entre costos fijos, operacionales y de inversión, incorporando además tres escenarios de calidad (basal, normal y alto estándar). Esta segmentación permite establecer costos reales por persona atendida y compararlos con el financiamiento actualmente entregado mediante el Reglamento de Pago, evidenciando brechas significativas. Esta información es clave para el diseño de un nuevo modelo de financiamiento progresivo y ajustado a estándares. Además, la combinación de insumos cuantitativos (proyecciones econométricas) y cualitativos (entrevistas, focus groups) otorga al estudio una perspectiva integral y aplicable, que fortalece la propuesta de construir un sistema dinámico, orientado a resultados y capaz de operar bajo criterios de valor público y eficiencia institucional.

2.3. ELEMENTOS ADICIONALES AL MARCO CONCEPTUAL

A continuación, se presentan elementos conceptuales adicionales al marco propuesto por el equipo investigador en la propuesta técnica, con el objetivo de enriquecer el estudio del esquema de financiamiento del Servicio. Estos elementos, provenientes de enfoques económicos y de gestión aplicados a la contratación de servicios complejos, permiten profundizar la comprensión de los desafíos asociados al diseño e

implementación de esquemas de financiamiento en contextos de alta incertidumbre, y entregan insumos analíticos que servirán de base tanto para el diagnóstico como para la formulación de propuestas de mejora al modelo vigente del Servicio.

2.3.1. Elementos relevantes de la teoría económica

Un sistema de financiamiento es un medio para obtener ciertos fines. En el ámbito público, la dificultad para seleccionar el sistema de financiamiento más adecuado tiene que ver con dos elementos centrales:

1. Los incentivos que genera en los distintos actores que deben participar en la obtención de los fines
2. La multiplicidad de fines y valores que persiguen las políticas que se financian.

Respecto a lo primero, la fórmula que se utiliza para financiar una actividad, junto a las reglas que norman la actividad y la entrega de recursos, configuran los incentivos y compromisos a cumplirla en forma más o menos adecuada. Por eso no basta con definir un monto “adecuado” para que la actividad pueda realizarse sino también contemplar los efectos que tendrá la fórmula con la que se entreguen los recursos sobre los agentes que tienen a cargo la realización de la actividad, las reglas que deberán cumplir, las formas en que será medido el cumplimiento y por quienes, y los mecanismos de exigibilidad que se contemplen. En lo que sigue, se entenderá que el concepto “sistema de financiamiento” incluye a todo lo anterior.

Ahora, en cuanto a lo segundo, la perspectiva económica identifica ciertos criterios que deben satisfacer los sistemas de financiamiento. Dada la escasez de recursos, el mecanismo de financiamiento debe ser eficiente. Se distinguen dos dimensiones de eficiencia. La eficiencia externa refiere a que los recursos escasos se asignen a los fines más rentables socialmente y responde a la pregunta ¿qué bienes y servicios se financian (y van a producir)? El instrumento de evaluación es el análisis costo beneficio. La eficiencia interna tiene que ver con hacer un buen uso de los recursos escasos, y responde a la pregunta: ¿cómo se utilizan los recursos asignados para producir los bienes y servicios que se desean? El instrumento de evaluación es el análisis costo-efectividad. El otro criterio que surge de la escasez de recursos es la equidad, que responde a la pregunta: ¿para quién son los bienes y servicios producidos? En el caso que nos preocupa, considerando la Convención sobre los Derechos del niño, el financiamiento debiera ser el necesario para atender a todos aquellos que lo necesitan.

El sistema de financiamiento debe también asegurar la sostenibilidad financiera de los programas y que los agentes involucrados estén dispuestos a realizar las inversiones necesarias para una provisión eficiente y efectiva, incluyendo las que son en capital humano específico y otras que entrañen irreversibilidades.

Asimismo, además de cumplir los principios anteriores, el sistema de financiamiento debe propender a alcanzar los fines deseados. Para esto se complementan los principios tradicionales de eficiencia, equidad y sostenibilidad con los de calidad y efectividad. La calidad de la provisión del servicio y la efectividad con que se entregue son determinantes fundamentales de los resultados que se espera lograr con los programas, que en este caso apuntan a resguardar el mejor interés del niño y darle las mejores condiciones que propicien su desarrollo, dadas las condiciones contextuales en las que le ha tocado vivir, lo que puede requerir promoción, prevención, protección, reparación o restitución de derechos, según sea el caso. En la calidad y efectividad es clave la oportunidad con que se entregue un servicio, puesto que una respuesta tardía puede provocar efectos negativos importantes en las trayectorias de desarrollo de los niños.

El enfoque económico convencional (o neoclásico) modela el conjunto de reglas que rigen el financiamiento y provisión de una actividad en que participan actores privados a partir del modelo de fallas de mercado, esto es, identifica qué supuestos de la competencia no se cumplen en esa actividad en particular y diseña soluciones para restablecer resultados eficientes. El modelo de fallas de mercado ha sido más prolífico en abordar problemas de externalidades, recursos comunes, competencia imperfecta, información asimétrica, costos de transacción, bienes públicos, incertidumbre no reducible a riesgo y problemas de movilidad de factores productivos, que en la integración de derechos sociales o “bienes de mérito”. Es por esto que el modelo de fallas de mercado debe ser complementado por la economía institucional cuyo foco de análisis es la posibilidad de realización práctica de las actividades que involucran utilización de recursos, lo que coloca en el centro del análisis los entornos institucionales, los beneficios esperados de las acciones, los costos de transacción y producción, el alineamiento de incentivos y la gobernanza ex post, entendida como el restablecimiento de la cooperación y la mitigación de los conflictos, en aras del beneficio mutuo, para que las distintas partes contribuyan al logro de los resultados esperados Williamson (1985, 2006). La teoría económica de contratos, por ejemplo, permite identificar los elementos que dan estabilidad a un contrato que no sea mutuamente conveniente para las distintas partes. Este tipo de análisis es especialmente relevante para analizar los desafíos que requieren la colaboración de distintos actores, cuyos intereses no siempre coinciden o cuando hay diversas partes que contribuyen al logro de un objetivo común.

En cuanto a los elementos específicos del modelo de fallas de mercado, se considerarán, al menos, los siguientes:

1. Bien público. La protección de los niños vulnerados en sus derechos y el mejor resguardo de los derechos y el desarrollo de los niños es un bien que beneficia a toda la sociedad, para el cual no existe una demanda privada con capacidad de pago para hacer efectiva la demanda. Los niños vulnerados tienen la necesidad, pero sus familias no tienen la capacidad, de satisfacerla, mucho menos de adquirirla en un mercado. Esto impone la obligación que el Estado provea el financiamiento
2. Bien de mérito. Al haber ratificado la CDN, el Estado chileno se comprometió a financiar íntegramente esta protección. Los bienes de mérito son casos extremos de bienes públicos, que no deben pasar por un análisis costo beneficio porque su valor y prioridad no puede medirse en términos monetarios y excede cualquiera justificación basada en rentabilidad.
3. Información asimétrica: calidad oculta. Una de las dos partes que concurren a una transacción, sea el comprador o el vendedor, tiene mejor información sobre las características del bien o servicio. El problema de calidad oculta designa la situación en que hay diferencias de calidad no observables por una de las partes. Según esto, los bienes se clasifican en tres categorías: los bienes de inspección son aquellos cuyas características relevantes son observables antes de la compra; las características de los bienes de uso son reveladas durante su utilización. Se habla de bienes de confianza cuando el consumidor tarda mucho y a veces no comprueba nunca la calidad del bien que adquirió. Es problema es corregido con incentivos u otros mecanismos para revelar la información de calidad
4. Riesgo de abuso o dilema principal-agente. Es la situación en que una de las partes que concurre a una transacción puede realizar acciones que no son observables (o lo son, pero a un costo demasiado alto) para la otra parte, pero inciden en la probabilidad o en la magnitud de un pago relacionado con un acontecimiento. Este problema es resuelto mediante alineamiento de incentivos, por ejemplo, pagando más si se producen los eventos deseados por el principal, de tal modo que sea conveniente

para el agente desarrollar los esfuerzos requeridos para aumentar la probabilidad de ocurrencia o su cuantía.

Cuando se permite la provisión privada de bienes públicos o de interés público, se pueden utilizar diversos mecanismos para intentar conseguir resultados eficientes. Los más conocidos son el subsidio a la demanda y la licitación. En el primero se compite “en la cancha” y en el segundo “por la cancha”. Ambos son más adecuados cuando las características del bien son observables (de inspección o de uso), pero en el caso de los bienes de confianza, la asimetría de información suele enfrentarse generando indicadores para la medición de la calidad del producto o servicio, lo que no suele ser un ejercicio difícil, como lo ha probado la experiencia chilena con los PMG (CSP, 2017) o el SIMCE. Se recomienda que la provisión de un servicio se haga o conserve en manos públicas cuando el beneficio potencial de la innovación y la posibilidad de ahorro de costos que deterioren la calidad son difíciles de detectar y traen consigo consecuencias serias, más aconsejable es la provisión directa por el gobierno (Hart, Shleifer and Vishny, 1997, Shleifer, 1998, Hart, 2003). Asimismo, Williamson (1999) recomienda utilizar “Incentivos de bajo poder” cuando el gobierno requiere absoluta confianza en la provisión de un servicio y no es conveniente que el proveedor busque recompensas por ser un innovador, por ejemplo, en el servicio diplomático. Además, sería necesario renegociar el contrato ante cada necesidad de cambio de política. Las características de la institucionalidad y la cultura son muy relevantes a la hora de decidir sobre las formas de provisión pública o privada. En algunos países es más preocupante la posibilidad que el prestador soborne al político para adjudicarse el bien (corrupción), y en otros es más delicado el uso por el político de los servicios públicos para dar empleo a sus electores (“patronage” o clientelismo)

2.3.2. Teoría de contratos

Desde el enfoque de la microeconomía, la contratación entre el Estado y proveedores privados se entiende como una interacción estratégica entre agentes económicos que persiguen sus propios intereses bajo condiciones de información imperfecta y riesgo. Conceptos como la asimetría de información, el riesgo de abuso y/o la selección adversa permiten explicar por qué en estos escenarios el diseño de contratos resulta complejo: las partes no disponen de toda la información relevante ex ante y existen incentivos para actuar de manera oportunista una vez firmado el acuerdo. En este contexto, la Teoría de Contratos proporciona un marco analítico que busca estructurar los acuerdos de manera que se minimicen los costos de transacción, se alineen los incentivos de las partes, y se fomente la cooperación sostenida a pesar de la incertidumbre inherente.

En la contratación pública de proveedores privados existen situaciones complejas en las que el gobierno puede requerir comprar un bien o servicio, pero no puede especificar con exactitud qué desea ni el valor que aportará,¹⁴ y el proveedor privado no puede determinar de antemano cómo fabricarlo ni cuál será su costo, por mucho que invierta en estudios. En estas circunstancias, redactar un contrato detallado no solo es insuficiente para garantizar un resultado beneficioso para ambas partes, sino que es imposible: los contratos para productos complejos son necesariamente incompletos (Brown, Potosky & van Slyke, 2016)¹⁵. Los contratos incompletos crean un margen de discreción en el que, frente a situaciones no previstas, ambas partes pueden tomar decisiones que influyen en los resultados y que significan pérdidas o ganancias para la

¹⁴ Se habla de bienes experienciales y post experienciales.

¹⁵ Lo que sigue de esta sección se basa principalmente en este trabajo.

contraparte y para sí mismos. El ideal sería que esas decisiones produjesen beneficios para ambas partes, es decir, se produzcan estrategias “gana-gana”, pero bien puede producirse lo contrario, una espiral “pierde-pierde”, o ganancias de uno a expensas del otro. La interpretación que cada uno haga de las decisiones de la contraparte en respuesta a estas circunstancias pasa a ser fundamental. El desafío es elaborar normas y estructurar la relación para promover la cooperación y desalentar lo contrario.

Las situaciones complejas son caracterizadas por:

- Incertidumbre: tanto el vendedor como el comprador carecen de información sobre dimensiones claves del producto que impactan en su calidad o en sus costos;
- Inversiones en activos específicos o especializadas (Williamson, 2005): ocurre cuando ambas partes deben hacer inversiones para permitir que el intercambio se produzca, y que no tienen valor fuera de ese intercambio. Estas inversiones provocan que ambas partes queden atadas (“locked-into”) a una relación, y pueden mantenerla aun cuando no esté produciendo todos los beneficios esperados. Esta circunstancia da la oportunidad que cada parte envíe la señal de compromiso creíble si hay un contrato o una relación de largo plazo (Amirkhanyan, Kim, and Lambright 2010; Bertelli and Smith 2010; Girth et al. 2012).

En los contratos se especifican las características, cualidades y funciones del producto (reglas de producto); y lo que necesitan el comprador y el vendedor para ejecutar el intercambio (reglas de intercambio). Las reglas o requerimientos del producto especifican las características, cualidades y funciones del producto. Pueden basarse en los insumos, procesos o actividades, productos y resultados o una combinación de los mismos (Heinrich & Choi, 2007. Contratos basados en desempeño (performance contracts) estipulan incentivos basados en resultados, como, por ejemplo, colocación laboral de desempleados, que dejan a los proveedores libertad de elegir entre distintas alternativas de capacitación, de intermediación u otros.

Las reglas de intercambio tienen importantes consecuencias en la distribución de los riesgos del contrato (Lamothe & Lamothe 2012). La más importante regla de intercambio es la especificación del pago por el producto. Las dos formas más comunes son precio fijo y reembolso de costos. La primera especifica un costo final del producto, y desplaza el riesgo hacia al proveedor, que tiene todos los incentivos a especificar las características y capacidades del producto antes de firmar el contrato; mientras la segunda desplaza el riesgo hacia el comprador, que tiene todos los incentivos a especificar lo más posible las características y capacidades del producto, pues deberá asumir los sobre costos del proyecto. Bajari & Tadelis (2001) sugieren dividir el contrato en dos: en la primera etapa utilizar reembolso de costos y en la segunda un precio fijo.

Otros términos del intercambio incluyen la extensión del contrato y el momento de la entrega. Los contratos complejos tienen incertidumbre respecto al tiempo que demorará la producción, riesgo que puede recaer en el comprador o el vendedor.

Un contrato incompleto genera una doble incertidumbre en los pagos:

- Técnica: El comprador no sabe qué valor le producirá el producto después de comprarlo y el vendedor no sabe cuánto le costará producirlo. Aghion et al (2014) sugieren que todos los estados de la naturaleza son susceptibles de considerar en un contrato.

- De comportamiento: Cada uno ignora cómo se va a comportar la otra en aquellas áreas en que el contrato permite discreción. Hart y Moore (2008) y Williamson (1975) utilizan los conceptos “perfunctory” (superficial) y “consummate” (consumado). El comportamiento superficial se ajusta a la letra mínima del contrato, tal como lo exige un tribunal de justicia, pero viola el espíritu de beneficio mutuo del contrato, pues genera pequeñas ganancias para el ejecutante, a costa de mayores pérdidas a la otra parte. Por el contrario, el comportamiento consumado disminuye las ganancias del ejecutante, pero en una cantidad menor que las ganancias que genera a la otra parte. El primer tipo de comportamiento emerge cuando el vendedor opta por materiales más baratos que han aparecido en el mercado (sin violar el contrato) que le ahorran un cierto monto, pero perjudican al comprador en una cuantía mayor. En el segundo tipo ocurre lo contrario, el vendedor usa un nuevo material que aparece en el mercado a un costo levemente mayor pero que mejora la calidad del producto para el comprador en una cuantía mayor a ese aumento de costos. En el caso que nos preocupa, la primera (segunda) conducta ocurriría cuando el proveedor contrata a un trabajador de menor (mayor) calidad a un costo levemente más bajo (alto).

En los contratos complejos la mayor ganancia ocurre cuando ambos tienen un comportamiento consumado. Sin embargo, los contratos pueden caer en una espiral de comportamientos superficiales que cada parte va utilizando para castigar lo que percibe una conducta superficial del otro. Un buen sistema de gobernanza debe generar los incentivos apropiados para que se generen ganancias mutuas y se mantenga la colaboración (Axelrod, 1982, Williamson, 1996, Ostrom, 1990), de tal modo que las partes prefieran comportamiento consumado.

Un primer paso en tal sentido es establecer estándares claros de conducta en el contrato, que permitan identificar con claridad cuando se produce uno u otro tipo de comportamiento. Segundo, el sistema de reglas debe permitir a las partes identificar cuando se produce uno u otro tipo de comportamiento, de una forma que ambos consideren legítima. Alternativamente al punto anterior, puede establecerse un arbitraje que dirima posibles controversias. Tercero, el sistema de reglas debe establecer premios y castigos que incentiven un comportamiento consumado, es decir cada parte debe poder echar mano a disposiciones que aseguren que la otra parte siempre prefiera el comportamiento consumado.

Los anteriores requisitos son los mismos que González (2000) sugiere debe cumplir una prestación social para constituir un derecho, a partir de la misma teoría de contratos: mensurabilidad; verificabilidad y exigibilidad.

Los incentivos por desempeño son una regla de gobernanza importante en los contratos con el gobierno, en que, a veces el comprador tiene la autoridad para decidir si se da el incentivo, otras veces queda en manos de un tercero. El vendedor puede obtener un mayor pago dependiendo de cómo resulta el producto, por ejemplo, si los atrasos resultan por indecisiones del comprador que atrasaron el cronograma. Para esto se requiere, además de las 3 condiciones anterior, que los costos de transacción asociados a administrar los incentivos sean bajos.

El requisito de compartir información puede mejorar la eficacia de las reglas de gobernanza ayudando a clarificar cuando una conducta fue superficial o consumada. Las disposiciones de supervisión pueden especificar cómo el comprador supervisará y evaluará al vendedor y cómo éste informará al comprador, detallar cómo se compartirá la información, los tipos de información que cada parte debe comunicar y los

medios para evaluar la calidad y los costos del producto. Los mecanismos de supervisión pueden incluir inspecciones de insumos, procesos de producción y productos. El establecimiento de estándares, los principios generales de conducta, puede definir qué constituye un comportamiento consumado y superficial, mientras que los mecanismos de supervisión e intercambio de información ayudan a identificar si el comprador y el vendedor están cumpliendo estos estándares en la práctica.

Cuando las reglas de gobernanza establecen que terceros deben identificar y sancionar la conducta superficial. El monitoreo de terceros puede responder a solicitudes o quejas o estar planificado y materializarse en diversas formas. Puede contar con expertos y por esto gozar de mayor legitimidad, además de por su independencia.

El problema central de los contratos complejos es la incertidumbre. Ella hace que el resultado dependa solo parcialmente de la conducta de las partes, y puede ser insatisfactorio pese a que el vendedor se esforzó mucho por obtener un muy buen resultado. Y si el resultado es insatisfactorio puede ser difícil determinar si se debió a la conducta superficial del prestador o a otras razones. Así, cuando la incertidumbre es alta, las reglas de gobernanza pueden mitigar la posibilidad que los resultados sean negativos, pero no asegurarlo.

Brown, Potosky & van Slyke (2016) identifican las condiciones que promueven resultados beneficiosos para ambas partes en contratos complejos relacionales¹⁶ (van Slyke, 2007, MacLeod, 2007):

- Reglas de gobernanza que permiten a las partes incentivar el comportamiento cooperativo o sancionar el comportamiento superficial aumentan las posibilidades de un resultado ganador¹⁷;
- Diferentes condiciones de la relación que promueven la cooperación¹⁸: la repetición en el tiempo y efectos en la reputación de comprador y vendedor aumentan la probabilidad de resultados mutuamente beneficiosos;

La mejor comprensión mutua entre las partes, especialmente de lo que es una conducta consumada o superficial, facilita reglas y relaciones contractuales más efectivas.

2.3.3. Economía de la protección¹⁹

La política de protección se inserta en una política de infancia más amplia cuyo objetivo es que todos los niños, niñas y adolescentes tengan el mejor desarrollo posible, lo que se lograría respetando sus derechos contenidos

¹⁶ Una relación es el patrón de comportamiento, las normas y las expectativas sobre cómo dos o más partes se comportarán entre sí. Las relaciones son importantes en la contratación compleja y pueden ser una forma de abordar los desafíos de la contratación de productos complejos, ya que compradores y vendedores tienen la discreción de comportarse de manera que generen resultados beneficiosos (o perjudiciales) para ambas partes.

¹⁷ Sin embargo, mientras mayor la incertidumbre, esta capacidad de las reglas disminuye.

¹⁸ En el caso de la contratación de productos complejos, invertir en la relación contractual entre comprador y vendedor puede mejorar las perspectivas de obtener resultados beneficiosos para ambas partes (Aghion, Bloom y Van Reenen, 2014).

¹⁹ Esta sección se basa en Blad et al (2022).

en la CDN ratificada por Chile en 1990. El sistema de protección actúa cuando estos derechos han sido vulnerados o están en alto riesgo de serlo.

Los procesos claves de producción de valor son:

- Detección de posibles vulneraciones;
- Evaluación diagnóstica;
- Proceso de intervención en la trayectoria para la reparación, restitución y protección de derechos;
- Supervisión;
- Egreso.

La detección de posibles vulneraciones está radicada fuera del servicio, en las Oficinas Locales de La Niñez (en adelante, “OLN”), los tribunales de familia, y otros servicios, que incluyen salud y educación. El trabajo de esta consultoría incluye aspectos relacionados con los últimos cuatro procesos.

Si bien el proceso de prevención está fuera del servicio, es un componente fundamental de la política que busca reducir la demanda por protección. Así, en este sentido, la consultoría guarda relación solo con cómo financiar la oferta, y, vinculado a esto, el manejo de la oferta, pero la política no debe descuidar los aspectos de mediano y largo plazo que están fuera de los términos de referencia, que podrían denominarse “manejo de demanda”.

La economía neoclásica se aproxima a los fenómenos sociales intentando comprender las características del problema – las necesidades que dan origen a la provisión de un servicio. ¿Cuál es la prevalencia del maltrato y cómo ha ido evolucionando? ¿Cuáles son las alternativas para enfrentarlo? ¿Cuáles son los beneficios y costos de las distintas alternativas? Posteriormente, se analizan los determinantes de la demanda y oferta del servicio y las políticas que pueden afectarlos.

La prevalencia del maltrato y las formas de estimarlo varían entre países, pero desde el punto de vista de la efectividad de las políticas es fundamental tener estimaciones válidas y consistentes, e ir monitoreando su evolución en el tiempo. Frente a la detección del maltrato existen distintas medidas posibles, incluyendo aplicar medidas de protección. ¿Qué sabemos de los efectos de utilizar estas medidas? Sabemos que los niños que han pasado por medidas de protección tienen trayectorias más difíciles, medidas por un conjunto de resultados valiosos, que aquellos que no, pero es difícil atribuir esto a haber pasado por estas medidas, puesto que las características de ambos grupos son distintas: quienes requieren las medidas de protección han sufrido eventos anteriores a que se adopten estas medidas (y que son la causa que estas se adopten) que limitan sus posibilidades respecto a quienes no han sufrido estos eventos. Se ha intentado determinar los efectos de las medidas de protección siguiendo las trayectorias de “niños marginales”, los que podrían haber sido objeto de medidas de protección y no lo fueron, y los que fueron objeto pudiendo no haberlo sido. Estos grupos son creados a partir de identificar las diferencias de criterio entre funcionarios que toman la decisión de internación. Es decir, detectar los niños que son similares pero que tienen distinta probabilidad de ser objeto de medidas de protección (en ese sentido la palabra marginal) por las distintas características del investigador que tomó su caso. Esto permite crear grupos de tratados y controles de características similares. Aunque los estudios causales son escasos, la evidencia apunta a que programas de alta calidad tienen resultados beneficiosos (Gross and Baron, 2022 a y b) mientras programas de baja calidad tienen resultados negativos

(Illinois, Doyle, 2007a, 2008, 2013). En Carolina del Sur, Roberts (2019) encuentra resultados ambiguos: disminución de repitencia escolar, pero aumento de la probabilidad de delincuencia juvenil. El efecto varía entre grupos de edad: mientras menor la edad, más beneficioso el tratamiento (Blad et al. 2022). Nótese que la implicación de política no es poner en duda la necesidad de protección, sino que relevar la importancia de la calidad de las atenciones para obtener resultados positivos y, solo en el caso de niños “marginales”, la importancia de evaluar alternativas que, por ejemplo, permitan dotar de mejores capacidades a las familias y mejoren su funcionamiento como sistema que protege el desarrollo del niño. Las teorías de la justicia refuerzan la importancia de ofrecer programas de calidad para obtener una verdadera igualdad de oportunidades para estos niños, con recursos que sean proporcionales a la intensidad de las vulneraciones y a la discapacidad de los niños (segundo principio de Rawls, 1971; Roemer, 1988; Sen, 2009, Robeyns, 2011).

Desde la perspectiva de derechos, lo ideal es disminuir la necesidad de protección, lo que ha llevado a diversos países a generar políticas hacia las familias desde el embarazo. La economía se alinea con esta perspectiva al documentar extensamente la rentabilidad de estas políticas, pero no se han documentado sus efectos específicos sobre la demanda por protección, que, no obstante, parecen evidentes. Sobre esta base, el gobierno de EEUU ha permitido el uso de fondos federales marcados para servicios de protección en acciones preventivas que tengan evidencia en habilidades parentales, salud mental y abuso de sustancias (James Bell Associates 2019). Asimismo, los esfuerzos por reducir la pobreza o mitigar sus efectos pueden disminuir la demanda por protección (Fein and Lee 2003; Cancian, Yang, and Slack 2013, Berger et al. 2017).

Si bien lo más rentable y coherente con la CDN son las políticas de demanda, sus efectos se hacen sentir más en el largo plazo, reduciendo la cantidad de niños que debe ser atendido. Las políticas de oferta para atender a los niños que lo requieran son una necesidad. Un elemento clave de estas políticas es el sistema de financiamiento de la oferta. De acuerdo a Blad et al (2022), no existe mucha evidencia respecto al impacto de diferentes alternativas de financiamiento. La privatización de servicios sociales para la infancia de Nebraska, los que pasaron de un sistema tradicional de pago por servicios a un financiamiento per cápita inicialmente subestimado, fue acompañada de reducciones en calidad y disponibilidad de los servicios, además de un aumento de costos de 27% (Hubel et al, 2013). En cambio, la evidencia sobre contratos basados en desempeño es más promisorio (Garstka et al, 2012; Lawler and Foster 2013; Government Performance Lab 2019), con resultados positivos en los niños. Estas iniciativas en general incluyen incentivos vinculados con resultados en los niños. Además, los funcionarios que contratan y los proveedores revisan los datos de desempeño, discuten los resultados e identifican e institucionalizan estrategias para servir mejor a los “clientes”.

Otra política de oferta es la definición de estándares, que pueden ser mandatorios o sugeridos. En la primera línea, el gobierno federal de EEUU estableció recientemente estándares para las familias de acogida que incluyen seis horas de entrenamiento parental, un plan de evacuación de emergencia y el compromiso de los padres cuidadores de no fumar en presencia del niño (Children’s Defense Fund, 2020). En la segunda línea, diversas agencias públicas han sugerido indicadores de calidad que incluyen seguridad (prevención de volver a ingresar), permanencia (reunificación familiar o colocación estable) y bienestar del niño y la familia (que incluyen recepción de servicios necesarios, pero podrían incluir resultados relevantes en educación o delincuencia). Así, se fijan estándares mandatorios de insumos y procesos que se consideran mínimos, y se sugieren estándares de resultados que orientan los logros que se espera obtener de las medidas de protección.

Hansen y Hansen (2006) sugieren que reclutar más familias de acogida puede resultar en un mejor *match*. El aumento de la disponibilidad de familias de acogida mejora los resultados de los niños (Robinson-Cortes, 2019), y reduce la probabilidad de tener que recurrir a residencias (Chadwick Center and Chapin Hall 2016). La disponibilidad de familias responde al monto del subsidio, con una elasticidad de oferta de 0,3 en estados con bajos niveles iniciales de subsidio (Doyle and Peters, 2007). Cuando Illinois bajó su subsidio mensual en 30%, la probabilidad que la familia extendida ofreciera cuidado disminuyó en 15% (Doyle, 2007b). Por otra parte, existe evidencia que un aumento del valor de los subsidios a la adopción incrementa las adopciones respecto a institucionalización de largo plazo (Brehm 2021 y sus referencias).

Otra política de oferta es si se utiliza familia extendida, externa o residencias. En EEUU, la familia externa típicamente recibe más capacitación y verificación, y ofrecen sus servicios voluntariamente, lo que puede llevar a mejor calidad del cuidado. La familia extendida ofrece el beneficio de mantener vínculos con la familia, pero se les ofrece menos capacitación y apoyos (lo que en todo caso parece ser una decisión endógena de política). La residencia facilitaría el cuidado por personal especializado en temas de salud física y mental. Al respecto existe nula evidencia experimental y poca evidencia cuasiexperimental en EEUU: Doyle (2007b) encuentra que reducciones del subsidio a familia extendida no afecta la calidad del cuidado y Hayduk (2017) encuentra que los niños en estados que favorecen el cuidado de la familia extendida experimentan colocaciones más estables y episodios más cortos de cuidados sustitutos, pero los resultados de salud no se ven afectados en el corto plazo.

Finalmente, otra política que podría mejorar los resultados de los programas de protección es el apoyo a la transición a la vida independiente, durante la adolescencia y la temprana juventud. De los 4 programas de apoyo a la vida independiente de jóvenes entre 14 y 23 años que han estado bajo medidas de protección que fueron evaluados experimentalmente con recursos federales en 1999, solo uno obtuvo resultados positivos, en colocación y persistencia en educación superior. Skemer y Valentine (2016) encuentra efectos modestos de programas más recientes. Lejos de invalidar la necesidad de considerar esta etapa en las intervenciones, a nuestro juicio esta evidencia refuerza la necesidad de integrarla a la oferta anterior, de modo que los niños cuenten con mayores capacidades para que esa transición sea exitosa.

3. ANÁLISIS DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS

En el marco del desarrollo del diagnóstico del actual esquema de funcionamiento y financiamiento de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, se contempló la necesidad de complementar los levantamientos de antecedentes cualitativos con el análisis en profundidad de información cuantitativa para posteriormente triangular los hallazgos relevados. En tal sentido, la aproximación cuantitativa resulta primordial para analizar la relación existente entre las distintas dimensiones que dan cuenta del desempeño institucional. En particular, se contempla el análisis de la información administrativa con que cuenta la Institución para aplicar un análisis global al desempeño de los programas que permitiese asociar el logro de los objetivos planteados en el diseño de los programas con la eficiencia en el uso de los recursos institucionales, siendo este análisis uno de los más relevantes en el diagnóstico del esquema actual de financiamiento de Colaboradores Acreditados que implementan la oferta programática del Servicio.

Para ello el Centro de Sistemas Públicos plantea una estrategia de análisis en que se explora la relación estructural eventualmente existente entre distintos indicadores de desempeño de la oferta programática institucional, extraídos del diseño de los programas que se presenta en los documentos de orientaciones técnicas, con indicadores relacionados con la gestión financiera de los programas, colapsados en distintos niveles de agregación que la información disponible posibilita. Lo anterior se efectúa mediante la estimación de modelos de ecuaciones estructurales.

3.1. MODELOS DE ECUACIONES ESTRUCTURALES

3.1.1. Sentido y Aplicación al Análisis de Registros Administrativos del Servicio

Los modelos de ecuaciones estructurales (SEM, por sus siglas en inglés) constituyen una metodología estadística multivariada que permite representar de forma explícita las relaciones entre variables observadas y constructos no observables —también denominados variables latentes— que subyacen a fenómenos complejos. A diferencia de los modelos tradicionales de regresión, que operan exclusivamente con variables directamente medidas, los SEM integran simultáneamente un modelo de medida (que describe cómo las variables observadas reflejan dimensiones latentes) y un modelo estructural (que establece las relaciones causales entre dichas dimensiones o entre estas y variables observadas).

Desde una perspectiva metodológica, los SEM permiten especificar hipótesis complejas sobre la forma en que distintas dimensiones se interrelacionan, incorporando además errores de medición, correlaciones residuales y estructuras jerárquicas. Esta capacidad para incluir variables latentes resulta particularmente útil en contextos institucionales y sociales donde muchos constructos relevantes —como la “vulnerabilidad social”, el “desempeño técnico” o la “eficiencia financiera”— no pueden ser observados directamente, pero sí inferidos a partir de múltiples indicadores.

El proceso de estimación de un SEM comienza con la construcción de variables latentes a partir de conjuntos de indicadores conceptualmente asociados. Estas variables actúan como predictores o resultados dentro de relaciones estructurales que pueden ser unidireccionales o recíprocas, permitiendo así evaluar su influencia sobre otros constructos o variables observadas. El modelo se representa mediante un sistema de ecuaciones

simultáneas, estimado de manera conjunta, lo que permite evaluar tanto la calidad del ajuste global como la validez de las relaciones y la consistencia interna de los constructos.

En el presente estudio, esta metodología se aplica al análisis del esquema de financiamiento vigente de los Colaboradores Acreditados que ejecutan la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada. En particular, se busca evaluar la hipótesis de que el desempeño institucional —operacionalizado a través de indicadores de eficacia técnica o cobertura diagnóstica— se encuentra asociado a la eficiencia en la asignación y uso de los recursos financieros, medida mediante indicadores contables y presupuestarios. Esta asociación es evaluada controlando por atributos estructurales de los sujetos atendidos, de sus hogares y de los equipos ejecutores, que podrían influir en paralelo tanto sobre los resultados como sobre los patrones de gasto.

Con este fin, se propone un modelo SEM que represente las relaciones entre cuatro dimensiones fundamentales:

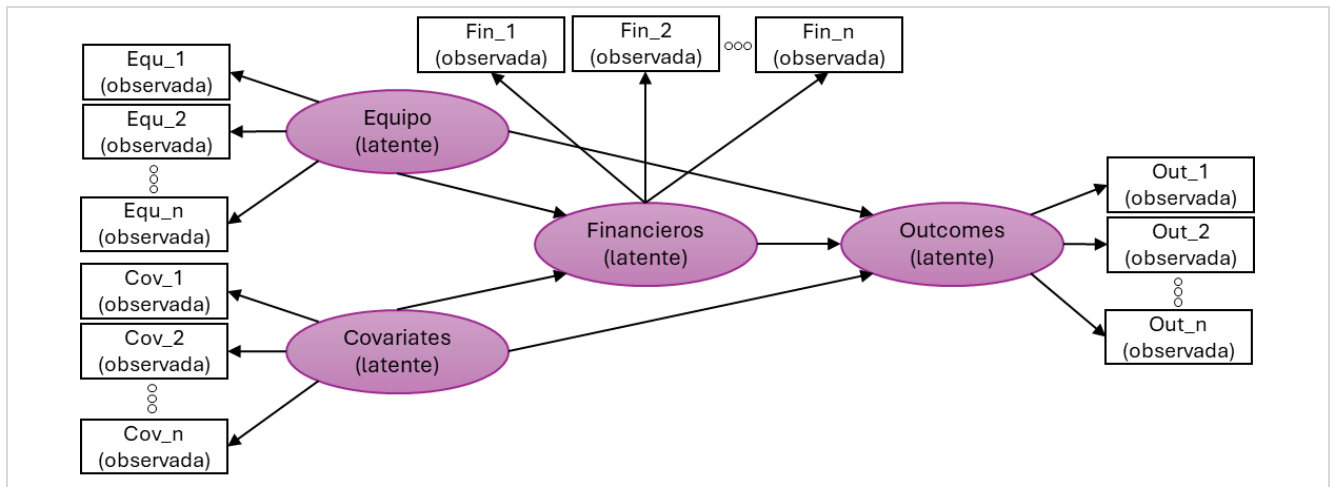
- Outcome: constructo que representa el desempeño institucional o técnico, medido mediante uno o varios indicadores de cumplimiento u oportunidad.
- Financieros: dimensión relacionada con la estructura de gasto de los proyectos o instituciones, también potencialmente modelada como latente.
- Covariates: constructo latente que agrupa indicadores sociodemográficos, materiales y educativos de los niños, niñas y adolescentes atendidos por los programas.
- Equipo ejecutor: Características de los equipos ejecutores a cargo de la implementación de los proyectos por parte de los Colaboradores Acreditados

La hipótesis principal plantea que el desempeño programático (outcome) es directamente influenciado por la estructura del gasto (financieros), en la medida en que ciertos patrones de asignación de recursos pueden facilitar o limitar el logro de resultados técnicos. A su vez, ambas dimensiones —desempeño y estructura de gasto— estarían determinadas en parte por las condiciones estructurales de la población atendida (covariates), y también por las características del equipo ejecutor.

La dimensión sociodemográfica, en particular, integra aspectos como edad, género, nacionalidad, nivel educativo, condiciones materiales del hogar y situación socioeconómica. Por su parte, la dimensión de equipo puede incidir tanto directa como indirectamente en los resultados programáticos, influenciando además la forma en que se ejecutan los recursos financieros.

La Ilustración 3 representa esta arquitectura conceptual:

Ilustración 3: SEM originalmente propuesto



Fuente: Elaboración propia

Dado que los indicadores utilizados para construir tanto las variables observadas como las latentes provienen de fuentes con distintos niveles de observación (individual, institucional, presupuestaria), se hace necesario homogeneizar el nivel de análisis. En particular, los indicadores que caracterizan a sujetos u hogares —como los covariates— deben ser agregados para ser comparables con aquellos que describen aspectos financieros o institucionales. Por esta razón, todos los indicadores han sido colapsados mediante promedios o proporciones en dos niveles analíticos superiores: a nivel de proyecto y a nivel de institución colaboradora, para cada uno de los programas analizados.

Finalmente, para evaluar la validez empírica de los modelos de ecuaciones estructurales estimados en este estudio, se utilizan distintos indicadores de ajuste global, que permiten juzgar en qué medida la estructura teórica propuesta reproduce adecuadamente las relaciones observadas en los datos. Entre los más relevantes se encuentra el root mean square error of approximation (RMSEA), que estima el error medio de aproximación del modelo y cuyos valores inferiores a 0,08 —idealmente menores a 0,05— indican un ajuste aceptable. Asimismo, los índices comparative fit index (CFI) y Tucker-Lewis index (TLI) comparan el modelo estimado con uno base sin relaciones estructurales, considerándose adecuados cuando superan 0,90, y preferentemente 0,95. Por su parte, el standardized root mean square residual (SRMR) cuantifica la discrepancia promedio estandarizada entre las correlaciones observadas y las estimadas, siendo valores menores a 0,08 indicativos de buen ajuste. Finalmente, se incluye la prueba chi-cuadrado, que evalúa si las diferencias entre la matriz de covarianzas observada y la estimada pueden atribuirse al azar. No obstante, dado que esta prueba es muy sensible al tamaño muestral, su significación estadística debe interpretarse en conjunto con los demás indicadores. Estos criterios permiten juzgar la robustez de los modelos especificados y orientan la interpretación de sus resultados en los capítulos siguientes.

3.1.2. Procedimiento de Estimación: Análisis Factorial:

La estimación de modelos de ecuaciones estructurales permite representar de manera explícita la relación entre variables observadas y constructos latentes, así como la relación causal entre dichos constructos. Esta

metodología ofrece una herramienta poderosa para abordar hipótesis complejas, integrar múltiples niveles de medición y corregir por errores de medida. Sin embargo, para asegurar una formulación válida y parsimoniosa del modelo, es fundamental que la construcción de las variables latentes se base en una estructura empíricamente consistente. En este sentido, el análisis factorial exploratorio (AFE) constituye una etapa preliminar crucial dentro del proceso de modelamiento estructural.

El AFE permite identificar la cantidad y naturaleza de los factores latentes que subyacen a un conjunto de variables observadas, sin imponer una estructura teórica previa sobre el patrón de relaciones. A diferencia del análisis factorial confirmatorio, que evalúa hipótesis previamente definidas, el AFE es inductivo y útil para comprender cómo se organizan empíricamente las variables en dimensiones comunes. Su aplicación previa a la estimación SEM se justifica por diversas razones metodológicas y prácticas.

En primer lugar, el AFE ayuda a depurar el conjunto de variables observadas que se pretende utilizar para construir una variable latente. No todas las variables teóricamente relacionadas con un constructo se comportan de manera consistente en términos empíricos. Algunas pueden presentar baja comunalidad, cargas factoriales débiles o dirección opuesta a la de la mayoría. Incorporar variables de este tipo en una variable latente puede debilitar su validez interna, disminuir la consistencia de las cargas en el SEM y generar problemas de identificación o mal ajuste del modelo. A través del AFE es posible filtrar aquellas variables que no contribuyen significativamente al factor subyacente y, por tanto, mejorar la calidad del modelo confirmatorio posterior.

En segundo lugar, el AFE permite evaluar si las variables observadas efectivamente configuran un constructo unidimensional o si, por el contrario, se organizan en múltiples factores independientes o relacionados. En contextos donde se manejan indicadores provenientes de diversas fuentes o dimensiones (por ejemplo, características demográficas, educativas y socioeconómicas), es habitual que las variables se agrupen en más de un factor latente. En tales casos, el intento de forzar una estructura unidimensional en el SEM llevaría a un modelo mal especificado. El análisis factorial exploratorio ofrece una guía empírica para decidir si corresponde definir uno o varios factores latentes y qué indicadores deben incluirse en cada uno de ellos.

En tercer lugar, el AFE permite evaluar la fiabilidad del conjunto de indicadores mediante estadísticas como el coeficiente alpha de Cronbach o el índice H de Hancock y Mueller. Estas métricas aportan información adicional sobre la coherencia interna de las variables seleccionadas y su capacidad para reflejar consistentemente una dimensión común. Si la fiabilidad es baja, es preferible no avanzar hacia la construcción de una variable latente e incorporar las variables por separado como observadas en el SEM.

Otro aspecto relevante es la detección de problemas técnicos o numéricos que pueden interferir con la estimación del SEM. A través del AFE es posible identificar variables con varianza nula, colinealidad perfecta, o problemas de escalamiento extremo (por ejemplo, cuando una variable tiene magnitudes muy superiores a las otras). Este tipo de anomalías pueden derivar en errores de estimación, matrices singulares o resultados no interpretables en la fase de modelamiento estructural. La revisión cuidadosa de la matriz de correlaciones, comunalidades y cargas factoriales en el AFE actúa como filtro preventivo frente a estos riesgos.

Por estas razones, la etapa de AFE se considera una fase esencial en el proceso de estimación SEM, y sus resultados deben guiar tanto la selección de variables como la estructura conceptual del modelo final.

Considerando lo anterior, con el objetivo de estimar modelos de ecuaciones estructurales (SEM) orientados a explicar el desempeño de los programas a partir de sus resultados observados (outcomes), se llevó a cabo un procedimiento metodológico sistemático que combinó análisis factoriales exploratorios con criterios conceptuales de selección de variables. Las variables disponibles fueron organizadas en cuatro bloques temáticos:

1. Características estructurales de los/as participantes y sus hogares (covariates),
2. Resultados programáticos (outcomes),
3. Atributos financieros de los proyectos, y
4. Características del equipo ejecutor.

Para cada uno de estos bloques, se aplicó un análisis factorial exploratorio forzando la extracción de un único factor. Esta estrategia respondió a un doble objetivo: por un lado, evaluar empíricamente si los indicadores agrupados en cada bloque compartían una estructura subyacente común que justificara su representación como una dimensión latente unidimensional; por otro lado, facilitar la posterior especificación de un modelo SEM parsimonioso, alineado con una interpretación teóricamente coherente y funcionalmente operativa de los constructos implicados.

El uso de un solo factor por bloque se sustentó principalmente en criterios sustantivos: cada bloque temático fue concebido como expresión de un concepto general que debía sintetizarse para su incorporación al modelo estructural (por ejemplo, "vulnerabilidad estructural" en el caso de las covariables, o "desempeño programático" en el caso de los outcomes). Además, esta elección metodológica permitió simplificar la estructura del modelo y minimizar el riesgo de sobreajuste, facilitando la comparación entre proyectos o instituciones según constructos consistentes y comparables.

Adicionalmente, se consideraron elementos empíricos complementarios como la consistencia interna de las variables retenidas (mediante Alpha de Cronbach) y el patrón de cargas factoriales, lo cual reforzó la decisión de mantener una estructura latente simple cuando esta resultó viable, o bien justificar el tratamiento individual de ciertas variables cuando la unidimensionalidad no fue empíricamente respaldada.

La selección de variables para la eventual construcción de factores latentes se basó exclusivamente en el comportamiento de los indicadores respecto de este único componente. En particular, se consideraron únicamente aquellos indicadores que presentaron cargas factoriales iguales o superiores a 0,3 y cuya dirección fuese consistente con la lógica conceptual del constructo latente correspondiente, esto es, si la variable latente se ha planteado con direccionalidad positiva (Ej: Mayor desempeño creciente), el indicador se mantiene sólo si tiene una carga factorial positiva y mayor que 0,3. Cuando una variable mostró una carga significativa, pero con signo contrario al esperado —es decir, su asociación con el factor resultaba inversa a la anticipada teóricamente—, o bien presentó una carga inferior al umbral establecido, se optó por excluirla del factor latente y considerarla como variable observada en el modelo estructural. Esta estrategia permitió asegurar la coherencia interna de cada factor y preservar la validez conceptual de las relaciones especificadas en el SEM.

Además de los análisis por bloque, se realizó un quinto análisis factorial incluyendo el conjunto completo de indicadores de los cuatro grupos. Esta etapa tuvo por objetivo contrastar patrones de asociación transversales, detectar redundancias o relaciones cruzadas entre bloques, y validar la estructura diferenciada de los factores

inicialmente considerados. En todos los casos, la evaluación empírica se complementó con un juicio teórico sobre la pertinencia de agrupar los indicadores en un solo constructo.

Este procedimiento analítico —centrado en la estructura de un único factor por bloque y basado en criterios empíricos y conceptuales claros— sirvió como base para definir la arquitectura del modelo SEM. De esta forma, se determinaron las variables que podían conformar constructos latentes y aquellas que debían ser tratadas como observadas, ya sea como covariables o como variables dependientes. Esta lógica se aplicó a cada uno de los tres programas analizados, tanto en la versión de indicadores colapsados por proyecto como por institución ejecutora, lo que resultó en un total de seis modelos estructurales a estimar. Esta aproximación permite evaluar con mayor precisión la estabilidad de las relaciones internas de cada programa y facilita la comparación entre esquemas de implementación y niveles de agregación.

3.2. PROCESAMIENTO DE BASES DE DATOS ORIGINALES

El procesamiento de las bases de datos utilizadas para este estudio implicó una serie de pasos sistemáticos orientados a construir indicadores comparables a nivel de proyecto e institución para los programas Diagnóstico Clínico Especializado (DCE), Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) y Familias de Acogida Extensa/Externa (FAE)²⁰.

En primer lugar, se estandarizaron los nombres de variables claves que identifican a las unidades de análisis —como los códigos de proyecto e institución— para asegurar la coherencia en los procesos de integración. Posteriormente, se eliminaron aquellas variables que presentaban valores constantes en todos sus registros, dado que no aportaban variabilidad para el análisis.

Para construir los indicadores financieros, se utilizaron bases de ingresos y rendiciones de cuentas. En el caso de los ingresos, estos se agruparon y resumieron según el tipo de aporte, distinguiendo entre transferencias, aportes del Servicio, ingresos propios y otros. El cálculo de cada uno de los indicadores se realizó tanto a nivel de proyecto como a nivel de Organismo Colaborador, y en este último caso fue necesario filtrar los datos por los códigos de proyecto asociados a cada programa, debido a que los registros institucionales no permitían identificar directamente el programa de origen. Esto garantizó que los indicadores financieros institucionales reflejaran exclusivamente los recursos asociados a cada línea programática.

En cuanto a los egresos, se generaron proporciones para distintas categorías de gasto —operacional, personal e inversiones— y se construyeron indicadores promedio por proyecto e institución, restringiendo el análisis a los años 2023 y 2024 para mantener la consistencia temporal.

Respecto de las características sociodemográficas y de contexto de los niños, niñas y adolescentes atendidos, se integraron tres fuentes principales: las bases de intervención de cada programa, los registros del Registro Social de Hogares (RSH) y la información educativa. Para vincular estos registros se utilizó como clave común la variable IcoDie, que permite identificar individualmente a cada niño o niña en relación con un ingreso

²⁰ Si bien se contempló la posibilidad de incluir en los análisis de ecuaciones estructurales otros programas, se constató finalmente que la información disponible en los sistemas sólo permite implementar este tipo de análisis en los mencionados tres programas.

específico a un determinado proyecto dentro del sistema. A partir de estas fusiones, se generaron indicadores binarios y continuos relativos a edad, género, nacionalidad, pertenencia a pueblos originarios, situación escolar, condición de vivienda, acceso a servicios básicos y nivel de vulnerabilidad socioeconómica.

Una vez consolidados estos datos a nivel individual, se aplicaron procesos de agregación para calcular promedios o proporciones por proyecto e institución. De este modo, se construyó un conjunto estandarizado de indicadores que permitió realizar análisis factoriales y modelos de ecuaciones estructurales, en los que se compararon sistemáticamente características de diseño, financiamiento y composición de los equipos con los resultados técnicos de cada programa.

Es importante consignar en este punto que, dado que la contraparte facilitó antecedentes de usuarios egresados el año 2023 y 2024 y con el fin de obtener tamaños muestrales mayores, los análisis detallados en las secciones subsiguientes se realizan considerando la cohorte completa, sin hacer segmentación en los análisis por año. Dado que el sentido de los análisis efectuados mediante ecuaciones estructurales es la verificación de asociación entre los constructos previamente mencionados, la utilización de los dos años como una cohorte sin segmentación en años distintos es una opción perfectamente compatible con el objetivo planteado.

3.3. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS POR PROGRAMA

Como paso previo a la estimación de los modelos de ecuaciones que permitirán corroborar hipótesis de asociación tanto entre indicadores observados como latentes, resulta pertinente efectuar un análisis de los indicadores calculados para los tres programas para los cuales la información disponible permite efectuar análisis como los propuestos. Para ello, en cada programa se despliega la totalidad de indicadores primero considerando 3 niveles distintos de agregación: Niñas niños y adolescentes atendidos en cada programa individualmente considerados, colapsados por proyecto y luego colapsados por organismo colaborador. A continuación, se presenta en la Tabla 29 los indicadores agrupados en primer lugar para DCE.

Tabla 29: Estadísticas Descriptivas Indicadores Programa Diagnóstico Clínico Especializado Cohorte 2023/2024

Indicador	Fuente	Total atendidos/as	Promedio por proyecto en dos años	Promedio por institución en dos años
% nna mujer	Base DCE/intervención	52,12%	52,20%	52,23%
% nna chilena/os	Base DCE/intervención	93,01%	93,66%	93,47%
% nna pueblos orig.	Base DCE/intervención	8,13%	9,57%	10,27%
Edad Promedio	Base DCE/intervención	10,26	10,25	10,24
% nna tienen por persona de referencia al ingreso "Padre", "Madre" o "Ambos Padres"	Base DCE/intervención	75,08%	74,88%	75,22%
% nna viven al ingreso "Con ambos padres (con otras personas)", "Con ambos padres (sin otras personas)"	Base DCE/intervención	7,76%	9,55%	10,76%
% nna en hogar vivienda cuenta con fuente de agua "Red pública con medidor propio"	Base DCE/BASE RSH	67,87%	67,20%	69,28%
% nna en hogar vivienda cuenta con distribución	Base DCE/BASE RSH	82,55%	82,56%	82,53%

Indicador	Fuente	Total atendidos/as	Promedio por proyecto en dos años	Promedio por institución en dos años
de agua "Con llave dentro de la vivienda"				
% nna en hogar vivienda cuenta con sistema de baño "WC conectado a alcantarillado"	Base DCE/BASE RSH	73,30%	72,13%	72,24%
% nna en hogar reside en tipo vivienda "casa" o "departamento"	Base DCE/BASE RSH	79,32%	80,48%	79,43%
% nna en hogar reside en sitio "propio" o "arrendado"	Base DCE/BASE RSH	57,01%	57,95%	56,45%
% nna en hogar reside en vivienda "propia o arrendada"	Base DCE/BASE RSH	61,00%	62,09%	60,36%
% nna en hogar con sistema salud "ISAPRE" o "FONASA" B, C o D	Base DCE/BASE RSH	45,92%	44,59%	44,22%
% nna en hogar fuera del 40% más vulnerable	Base DCE/BASE RSH	25,59%	24,91%	25,01%
% nna cursa alguna modalidad de educación diferencial al ingreso	Base DCE/Educación	96,61%	96,88%	96,97%
% nna con situación final educación al ingreso "Promovido"	Base DCE/Educación	64,59%	64,62%	64,48%
% nna con situación asistencia al ingreso de 85% o más	Base DCE/Educación	47,27%	47,68%	48,82%
% nna resultado de desprotección con PII elaborado en 30 días hábiles	Base DCE/Diagnóstico	78,17%	77,78%	76,38%
% nna sin resultado de desprotección con PII elaborado en 30 días hábiles	Base DCE/Diagnóstico	78,78%	78,12%	77,30%
% nna con 4 dimensiones valoradas	Base DCE/Diagnóstico	98,64%	98,59%	98,79%
Monto Total Ingresos	Base Ingreso Proyectos		\$155.878.110	\$2.260.232.590
% ingreso por transferencias	Base Ingreso Proyectos		93,07%	91,58%
% egreso operacional	Base Rendiciones		36,47%	32,00%
% egreso gasto en personal	Base Rendiciones		59,20%	65,39%
% egreso en inversiones	Base Rendiciones		4,33%	2,62%
% proyectos con directivo profesional	Base DCE/Proyecto		93,97%	96,36%
% miembros de equipo proyecto profesionales	Base DCE/Trabajadores		87,51%	87,52%

Fuente: Elaboración propia en base a Antecedentes Institucionales

Al comparar los programas Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) (Tabla 29) y Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) (Tabla 30) a partir de sus promedios por institución en dos años, se observa una composición relativamente similar de la población atendida en la mayoría de los indicadores. Sin embargo, existen diferencias relevantes en algunas dimensiones clave que reflejan particularidades en el perfil de usuarios o en la operación de cada programa.

Uno de los contrastes más marcados se da en el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que viven con ambos padres al momento del ingreso. En AFT este valor alcanza un 17,99%, mientras que en DCE es de solo 10,76%, lo que evidencia una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes en contextos familiares biparentales en el primero.

También se identifican diferencias importantes en la estructura del gasto. AFT destina una proporción significativamente menor de sus egresos a operaciones (24,31% frente a 32,00% en DCE), lo que podría indicar una gestión más contenida de costos operativos. Por otro lado, AFT presenta un mayor gasto relativo en personal (72,38% frente a 65,39% en DCE), lo que sugiere una mayor priorización del componente humano en la implementación del programa.

Estas diferencias ayudan a perfilar particularidades relevantes entre ambos programas, tanto en términos del entorno familiar de los usuarios como en las estrategias de gasto institucional y las vías de ingreso al sistema.

Tabla 30: Estadísticas Descriptivas Indicadores Programa Acompañamiento Familiar Territorial Cohorte 2023/2024

Indicador	Fuente	Total atendidos/as	Promedio por proyecto en dos años	Promedio institución en dos años
% nna mujer	Base AFT/intervención	50,33%	50,78%	49,21%
% nna chilena/os	Base AFT/intervención	96,04%	95,74%	95,62%
% nna pueblos orig.	Base AFT/intervención	10,32%	10,98%	10,33%
Edad Promedio	Base AFT/intervención	9,97	10,22	9,93
% nna tienen por persona de referencia al ingreso "Padre", "Madre" o "Ambos Padres"	Base AFT/intervención	79,12%	78,46%	77,98%
% nna viven al ingreso "Con ambos padres (con otras personas)", "Con ambos padres (sin otras personas)"	Base AFT/intervención	18,96%	18,94%	17,99%
% nna orden generada tribunal "80 Bis"	Base AFT/intervención	31,53%	33,61%	30,91%
% nna en hogar vivienda cuenta con fuente de agua "Red pública con medidor propio"	Base AFT/BASE RSH	68,10%	66,39%	66,99%
% nna en hogar vivienda cuenta con distribución de agua "Con llave dentro de la vivienda"	Base AFT/BASE RSH	81,94%	81,31%	81,83%
% nna en hogar vivienda cuenta con sistema de baño "WC conectado a alcantarillado"	Base AFT/BASE RSH	71,20%	68,19%	70,80%
% nna en hogar reside en tipo vivienda "casa" o "departamento"	Base AFT/BASE RSH	78,40%	80,07%	77,22%
% nna en hogar reside en sitio "propio" o "arrendado"	Base AFT/BASE RSH	56,15%	54,56%	55,90%
% nna en hogar reside en vivienda "propia o arrendada"	Base AFT/BASE RSH	61,02%	60,64%	60,51%
% nna en hogar con sistema salud "ISAPRE" o "FONASA" B, C o D	Base AFT/BASE RSH	41,47%	40,73%	41,43%

Indicador	Fuente	Total atendidos/as	Promedio por proyecto en dos años	Promedio institución en dos años
% nna en hogar fuera del 40% más vulnerable	Base AFT/BASE RSH	19,60%	19,08%	20,52%
% nna cursa alguna modalidad de educación diferencial al ingreso	Base AFT/Educación	95,25%	95,99%	95,74%
% nna con situación final educación al ingreso "Promovido"	Base AFT/Educación	67,29%	64,29%	65,33%
% nna con situación asistencia al ingreso de 85% o más	Base AFT/Educación	53,40%	51,48%	53,37%
Monto Total Ingresos	Base Ingreso Proyectos		\$112.421.479	\$903.386.886
% ingreso por transferencias	Base Ingreso Proyectos		90,59%	91,68%
% egreso operacional	Base Rendiciones		29,33%	24,31%
% egreso gasto en personal	Base Rendiciones		65,96%	72,38%
% egreso en inversiones	Base Rendiciones		4,65%	3,26%
% proyectos con directivo profesional	Base AFT/Proyecto		90,22%	92,03%
% miembros de equipo proyecto profesionales	Base AFT/Trabajadores		81,60%	82,30%

Fuente: Elaboración propia en base a Antecedentes Institucionales

El análisis comparativo entre los programas Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) (Tabla 29) y Familias de Acogida (FAE) (Tabla 31), a partir de sus promedios por institución en dos años, revela diferencias significativas en aspectos clave que reflejan la naturaleza diferenciada de ambos dispositivos.

Una de las brechas más marcadas se observa en la proporción de niños, niñas y adolescentes que viven con ambos padres al momento del ingreso. Mientras en DCE este porcentaje alcanza un 10,76%, en FAE apenas llega a 0,36%. Esta diferencia se replica en el indicador que mide si la persona de referencia al ingreso es el padre, madre o ambos padres, con un 75,22% en DCE frente a solo 5,00% en FAE. Estas cifras evidencian el mayor grado de desvinculación familiar de la población atendida por FAE, en línea con su modelo de intervención basado en acogimiento alternativo.

También se constatan diferencias relevantes en el ámbito educativo. El porcentaje de niños, niñas y adolescentes promovidos al momento del ingreso es considerablemente más bajo en FAE (48,63%) respecto de DCE (64,48%). Esta diferencia podría estar vinculada tanto a trayectorias escolares más interrumpidas como a contextos de mayor vulnerabilidad educativa en los casos que acceden a FAE.

Desde la perspectiva financiera, FAE presenta una estructura de gasto distinta. El egreso operacional alcanza un 47,40% en este programa, superando ampliamente el 32,00% registrado en DCE. En sentido inverso, el gasto en personal en FAE es menor, con un 51,74% frente al 65,39% de DCE. Esto sugiere que el modelo FAE requiere una mayor proporción de recursos para cubrir aspectos logísticos y de funcionamiento asociados a la gestión de hogares de acogida, mientras DCE concentra una mayor parte de sus recursos en su dotación profesional interna.

Por otra parte, el promedio de ingresos por institución en FAE más que duplica al de DCE, diferencia que se explica fundamentalmente por la mayor escala presupuestaria de cada proyecto de acogida, cuyo ingreso promedio es considerablemente superior al de los proyectos clínicos.

En conjunto, estas diferencias reflejan perfiles de intervención claramente diferenciados: mientras DCE atiende a una población que mantiene en muchos casos algún vínculo familiar directo, FAE trabaja con niños y niñas profundamente desvinculados de sus referentes parentales, lo que se acompaña de una estructura financiera y operativa distinta, adaptada a las exigencias del modelo de acogida.

Tabla 31: Estadísticas Descriptivas Indicadores Programas Familias de Acogida Extensa/Externa Cohorte 2023/2024

Indicador	Fuente	Total atendidos/as	Promedio por proyecto en dos años	Promedio por institución en dos años
% nna mujer	Base FAE/intervención	53,49%	53,13%	53,26%
% nna chilena/os	Base FAE/intervención	97,75%	97,88%	97,09%
% nna pueblos orig.	Base FAE/intervención	7,88%	8,39%	10,91%
Edad Promedio	Base FAE/intervención	8,44	8,45	7,95
% nna tienen por persona de referencia al ingreso "Padre", "Madre" o "Ambos Padres"	Base FAE/intervención	5,39%	5,72%	5,00%
% nna viven al ingreso "Con ambos padres (con otras personas)", "Con ambos padres (sin otras personas)"	Base FAE/intervención	0,38%	0,39%	0,36%
% nna orden generada tribunal "80 Bis"	Base FAE/intervención	19,92%	18,76%	21,61%
% nna en hogar vivienda cuenta con fuente de agua "Red pública con medidor propio"	Base FAE/BASE RSH	68,81%	67,88%	64,54%
% nna en hogar vivienda cuenta con distribución de agua "Con llave dentro de la vivienda"	Base FAE/BASE RSH	83,21%	82,49%	78,93%
% nna en hogar vivienda cuenta con sistema de baño "WC conectado a alcantarillado"	Base FAE/BASE RSH	75,32%	74,54%	71,80%
% nna en hogar reside en tipo vivienda "casa" o "departamento"	Base FAE/BASE RSH	81,62%	81,35%	80,25%
% nna en hogar reside en sitio "propio" o "arrendado"	Base FAE/BASE RSH	59,83%	60,16%	59,05%
% nna en hogar reside en vivienda "propia o arrendada"	Base FAE/BASE RSH	63,65%	64,02%	63,79%
% nna en hogar con sistema salud "ISAPRE" o "FONASA" B, C o D	Base FAE/BASE RSH	30,11%	29,02%	28,58%
% nna en hogar fuera del 40% más vulnerable	Base FAE/BASE RSH	17,28%	17,63%	19,84%
% nna cursa alguna modalidad de educación diferencial al ingreso	Base FAE/Educación	94,54%	94,65%	95,74%
% nna con situación final educación al ingreso "Promovido"	Base FAE/Educación	52,51%	52,17%	48,63%

Indicador	Fuente	Total atendidos/as	Promedio por proyecto en dos años	Promedio por institución en dos años
% nna con situación asistencia al ingreso de 85% o más	Base FAE/Educación	51,17%	50,61%	48,89%
% nna con alrededor del 100% de logro en el PII	Base FAE/intervención	81,67%	78,98%	80,02%
Monto Total Ingresos	Base Ingreso Proyectos		\$823.226.683	\$4.610.069.424
% ingreso por transferencias	Base Ingreso Proyectos		94,56%	97,07%
% egreso operacional	Base Rendiciones		49,30%	47,40%
% egreso gasto en personal	Base Rendiciones		49,08%	51,74%
% egreso en inversiones	Base Rendiciones		1,59%	0,85%
% proyectos con directivo profesional	Base FAE/Proyecto		93,16%	93,40%
% miembros de equipo proyecto profesionales	Base FAE/Trabajadores		88,61%	82,23%

Fuente: Elaboración propia en base a Antecedentes Institucionales

Por otro lado, al comparar los programas de Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) (Tabla 30) y Familias de Acogida (FAE) (Tabla 31) a partir de sus promedios por institución en dos años, se observa una relativa homogeneidad en la mayoría de los indicadores asociados a condiciones de vulnerabilidad. Ambos programas atienden a niños, niñas y adolescentes (NNA) que, en general, presentan niveles comparables de acceso a servicios básicos, situación habitacional y características sociodemográficas, lo que sugiere que comparten un perfil similar en cuanto a precariedad material y acceso a derechos sociales.

Sin embargo, se presentan diferencias marcadas en indicadores que aluden a la situación familiar de los niños, niñas y adolescentes al ingreso. En AFT, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que viven con ambos padres asciende a 17,99%, mientras que en FAE esta proporción es de solo 0,36%. De manera consistente, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que tienen como persona de referencia al ingreso al padre, madre o ambos padres es de 77,98% en AFT, frente a apenas 5,00% en FAE. Estas diferencias reflejan con claridad la ruptura de vínculos parentales que caracteriza a la población atendida por FAE, a diferencia de AFT, donde las intervenciones suelen desarrollarse manteniendo al menos parcialmente los lazos familiares.

En el ámbito educativo también se identifican diferencias importantes. El porcentaje de niños, niñas y adolescentes promovidos al ingreso en AFT es de 65,33%, mientras que en FAE es de 48,63%, lo que sugiere una mayor rezago o interrupción en las trayectorias escolares de quienes ingresan al programa de acogida. Esta diferencia también se observa en el indicador de asistencia escolar, con un 53,37% de niños, niñas y adolescentes con una asistencia igual o superior al 85% en AFT, frente a un 48,89% en FAE.

Desde el punto de vista de la estructura del gasto, FAE presenta una proporción de egresos operacionales considerablemente mayor que AFT (47,40% versus 24,31%). En contraste, AFT destina una mayor proporción de su gasto al componente de personal, con un 72,38% frente al 51,74% registrado en FAE.

Finalmente, el promedio de ingresos por institución en FAE es sustancialmente más alto que en AFT, lo que responde principalmente a la mayor escala presupuestaria de sus proyectos individuales, cuyos ingresos promedio superan ampliamente a los del programa de acompañamiento.

En síntesis, aunque ambos programas comparten niveles similares de vulnerabilidad estructural en los hogares de origen, las diferencias más relevantes se concentran en el grado de desvinculación familiar de los niños, niñas y adolescentes atendidos, en sus trayectorias educativas y en la forma en que se estructura y ejecuta el gasto institucional en cada modelo. Estas diferencias responden a la lógica y exigencias propias de cada intervención.

Al examinar los indicadores descriptivos de los programas considerados —Diagnóstico Clínico Especializado (DCE), Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) y Familias de Acogida (FAE)— en sus tres niveles de agregación (individual, proyecto e institución), no se observan diferencias sistemáticas ni sustantivas que alteren la interpretación general de los resultados. En la mayoría de los casos, los valores promedio de los indicadores se mantienen estables entre niveles, con fluctuaciones menores que responden a variabilidad esperable por composición o tamaño de los agrupamientos, sin que ello implique un sesgo estructural.

Por ejemplo, en indicadores sociodemográficos como el porcentaje de “NNA mujeres”, el porcentaje de “NNA de pueblos originarios” o la edad promedio, los valores son prácticamente equivalentes entre el nivel individual y los niveles agregados, con diferencias marginales que no superan umbrales relevantes. Esta estabilidad también se observa en las condiciones habitacionales, de salud y educativas, donde el comportamiento de los indicadores se mantiene consistente, ya sea considerando a todos los niños, niñas y adolescentes en conjunto, agrupados por proyecto o agrupados por institución colaboradora.

En consecuencia, la agregación de los datos no introduce distorsiones relevantes en las tendencias observadas, lo que valida el uso de cualquiera de estos niveles para análisis descriptivos iniciales. No obstante, en análisis más complejos o inferenciales, puede ser pertinente considerar explícitamente el nivel de agrupación y sus efectos, especialmente si se espera variabilidad intraclase o si el diseño de evaluación incorpora estructuras jerárquicas.

3.4. ESTIMACIÓN DE MODELOS POR PROGRAMA

La propuesta metodológica delineada por el Centro de Sistemas Públicos previo a la constatación de la información disponible para la estimación de modelos de ecuaciones estructurales, la posibilidad de plantear una estructura en la cual se contemplaba la interrelación entre tres tipos de variables latentes:

3.4.1. Modelos para el programa Diagnóstico Clínico Especializado

3.4.1.1. Modelo agregado a nivel de Proyecto

3.4.1.1.1. Resultados del análisis factorial

En los análisis factoriales realizados para el programa Diagnóstico Clínico Especializado (DCE), con datos colapsados a nivel de proyecto, se delimita un conjunto de variables pertinentes para estimar un modelo de ecuaciones estructurales (SEM) orientado a explicar el desempeño institucional en función de sus características estructurales, financieras y programáticas. El procedimiento parte del análisis individual de cuatro bloques temáticos: características sociodemográficas y contextuales de los niños, niñas y adolescentes atendidos (covariates), estructura financiera, atributos del equipo executor y resultados programáticos. A estos

se suma un quinto análisis que integra todas las variables, con el fin de contrastar y validar los patrones empíricos observados por bloque.

En el bloque de covariates, se identifica una estructura factorial consistente. Se retienen trece variables con cargas factoriales iguales o superiores a 0,3. Estas incluyen: el porcentaje de niñas y adolescentes mujeres, el porcentaje de personas chilenas, el porcentaje de personas pertenecientes a pueblos originarios, la edad promedio, el porcentaje que vive con ambos padres, el porcentaje de viviendas con llave de agua dentro del hogar, el porcentaje que habita en viviendas de tipo casa o departamento, el porcentaje que reside en un sitio propio o arrendado, el porcentaje que vive en una vivienda propia o arrendada, el porcentaje con sistema de salud ISAPRE o FONASA B, C o D, el porcentaje de hogares fuera del 40% más vulnerable, el porcentaje con situación final educativa de promoción escolar y el porcentaje con asistencia escolar igual o superior al 85%. Estas variables configuran un componente que representa una dimensión compuesta de condiciones estructurales del hogar y antecedentes educativos. El análisis arroja un índice alfa de Cronbach de 0,686, indicando una fiabilidad interna aceptable, y un índice H de Hancock de 1, lo que refuerza la consistencia del bloque. Se detectan correlaciones negativas en algunas variables (sistema de salud y nivel de vulnerabilidad), lo que podría justificar su reversión en futuras iteraciones.

En el bloque financiero, se retienen dos variables: la proporción del gasto destinado a operaciones y la proporción del gasto destinado a personal. Aunque no es posible construir una dimensión latente con solo dos indicadores, ambos se consideran relevantes y se incorporan como variables observadas en el modelo estructural.

En el bloque de resultados programáticos, se retienen dos variables con cargas factoriales significativas: el porcentaje de niños, niñas y adolescentes con resultado de desprotección y plan de intervención individual (PII) elaborado en 30 días hábiles, y el porcentaje de quienes no fueron diagnosticados con desprotección, pero también cuentan con PII dentro del mismo plazo. Al no alcanzar el umbral mínimo de tres indicadores, ambas se incorporan como variables observadas en el modelo SEM.

En el bloque de características del equipo ejecutor, ninguna de las dos variables analizadas —el porcentaje de miembros del equipo que son profesionales y el porcentaje de proyectos que cuentan con un directivo profesional— alcanza una carga factorial igual o superior a 0,3. Sin embargo, dada su importancia en el funcionamiento institucional, ambas se incorporan como variables observadas en el modelo estructural.

El análisis factorial conjunto, que integra todas las variables consideradas, reproduce exactamente la misma estructura que el bloque de covariates, sin identificar nuevas dimensiones. En consecuencia, se estructura un modelo SEM que incluye una variable latente asociada a las condiciones estructurales del hogar y las trayectorias educativas, compuesta por trece indicadores del bloque sociodemográfico. Además, se incorporan como covariables observadas los indicadores de estructura financiera, resultados programáticos y atributos del equipo ejecutor, dado que no conforman bloques independientes, pero presentan relevancia sustantiva. Esta estructura permite representar de forma integrada la relación entre las condiciones estructurales de la población atendida, la asignación de recursos institucionales y el desempeño técnico de los proyectos.

3.4.1.1.2. Resultados del Modelo de Ecuaciones Estructurales

El modelo SEM estimado para el programa Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) a nivel de proyecto presenta un ajuste global deficiente. El valor del estadístico chi-cuadrado es elevado (832,813; gl = 192; $p < 0,001$), lo que indica una discrepancia significativa entre la matriz observada y la matriz estimada por el modelo. Los índices de ajuste incremental se encuentran muy por debajo de los umbrales recomendados: CFI = 0,545 y TLI = 0,450. El RMSEA alcanza un valor de 0,176 (IC 90%: 0,164 - 0,188), muy superior al límite aceptable de 0,08, mientras que el SRMR asciende a 0,126, también por sobre el límite deseable de 0,08. Estos indicadores reflejan un ajuste general inadecuado del modelo a los datos observados.

Pese a ello, la variable latente "vulnerabilidad estructural" está bien definida empíricamente. Todas sus cargas factoriales están significativamente diferenciadas de cero ($p < 0,001$) y en la dirección esperada, excepto por dos indicadores que presentan cargas negativas: el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares con sistema de salud ISAPRE o FONASA B, C o D, y el porcentaje de hogares fuera del 40% más vulnerable. Este signo negativo ya había sido anticipado en el análisis factorial exploratorio, y sugiere que estas variables operan en sentido inverso al resto del constructo. El R-cuadrado de la mayoría de las variables latentes está por sobre 0,40, lo que indica una buena proporción de varianza explicada en los indicadores.

En cuanto a las relaciones estructurales, el único resultado programático que presenta una asociación significativa con la variable latente es el porcentaje de niños, niñas y adolescentes sin resultado de desprotección pero con PII elaborado en 30 días hábiles, con un coeficiente estandarizado de -0,224 ($p = 0,017$). Esta relación sugiere que a mayor vulnerabilidad estructural, disminuye la probabilidad de que el dispositivo elabore oportunamente un PII cuando no se ha diagnosticado desprotección. En los otros dos resultados, el efecto de la variable latente no alcanza significación estadística.

Respecto de las variables observadas, se destaca el efecto positivo y significativo del porcentaje de profesionales en el equipo sobre los tres indicadores de resultado programático, con coeficientes estandarizados que oscilan entre 0,195 y 0,361. Este hallazgo refuerza la importancia del componente profesional en la capacidad técnica del programa. También se observa una asociación negativa significativa entre el porcentaje de niños y niñas que cursan educación diferencial y el indicador de elaboración oportuna del PII con resultado de desprotección, lo que podría reflejar una mayor complejidad de los casos atendidos. El resto de las covariables observadas no presenta efectos significativos sobre los outcomes.

En conjunto, los resultados sugieren que si bien la dimensión de vulnerabilidad estructural está empíricamente bien definida, su capacidad explicativa sobre el desempeño programático es limitada. En cambio, las características del equipo profesional muestran una asociación más robusta con los resultados, lo que podría orientar futuras estrategias de fortalecimiento institucional.

3.4.1.2. Modelo agregado a nivel de Institución

El modelo de ecuaciones estructurales propuesto para el programa Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) a nivel institucional no pudo ser estimado debido a la insuficiencia del número de observaciones disponibles. En este nivel, la base de datos cuenta con solo ocho instituciones, lo que impide aplicar con validez tanto los análisis factoriales exploratorios como la posterior estimación del modelo estructural.

Los análisis factoriales, que sirven como etapa previa para construir variables latentes, requieren comúnmente entre 5 y 10 observaciones por cada variable incluida o un mínimo absoluto de 50 a 100 casos, especialmente cuando se trabaja con más de diez indicadores. En este caso, el bloque de covariables por sí solo supera las 15 variables, lo que demandaría al menos entre 75 y 150 observaciones para obtener una matriz de correlaciones estable y parámetros confiables.

Esta limitación se vuelve aún más crítica al intentar estimar un modelo de ecuaciones estructurales (SEM), dado que esta técnica implica la estimación simultánea de múltiples cargas, regresiones, errores y covarianzas. Para que un modelo SEM sea identificable y estadísticamente estimable, el número de observaciones debe superar con holgura el número total de parámetros. Con solo ocho casos, esto no es posible, lo que da lugar a errores numéricos, matrices no invertibles y estimaciones sin sentido estadístico.

En síntesis, la cantidad de datos disponibles a nivel institucional es muy inferior a la requerida para implementar los procedimientos metodológicos definidos, lo que impide la estimación del modelo estructural propuesto en este nivel de análisis.

3.4.2. Modelos para el programa Acompañamiento Familiar Territorial

Tal como se ha señalado previamente, en el caso del Programa de Acompañamiento Familiar Territorial la información disponible en los sistemas de la Institución no permite calcular ninguno de los indicadores detallados en el documento de orientaciones técnicas del programa. Sin perjuicio de lo anterior, con el fin de presentar algunos elementos de juicios complementarios a los análisis anteriores, se estima un modelo de ecuaciones estructurales procurando verificar la existencia de asociaciones entre los tres constructos latentes restantes (financieros, covariables y equipos)

3.4.2.1. Modelo agregado a nivel de Proyecto

3.4.2.1.1. Resultados del análisis factorial

El análisis factorial para el programa AFT a nivel de proyecto identifica una dimensión latente bien definida en el bloque de covariables. Esta dimensión está compuesta por cinco indicadores relacionados con las condiciones materiales de los hogares: acceso a fuente de agua, tipo de sistema de baño, tipo de vivienda, tenencia del sitio y tenencia de la vivienda. Todas estas variables presentan cargas factoriales iguales o superiores a 0,3 y configuran un factor con buena consistencia interna (alfa de Cronbach = 0,752). Esta dimensión puede interpretarse como un indicador de infraestructura habitacional.

El resto de las variables del bloque de covariables no presenta cargas factoriales significativas y, por tanto, no se agrupan empíricamente con la dimensión habitacional. Sin embargo, se considera su incorporación como variables observadas independientes en el modelo estructural, en la medida en que su relevancia conceptual lo justifique.

En el bloque financiero, se retienen dos variables: la proporción del gasto destinado a operaciones y la proporción del gasto en personal. Aunque sus cargas factoriales son aceptables, el número de variables es insuficiente para construir un factor con base empírica robusta. Por esta razón, ambas se utilizarán como covariables observadas en el modelo SEM.

Las variables del bloque relativo a las características del equipo ejecutor no presentan cargas factoriales superiores a 0,3 y no configuran una dimensión latente. De acuerdo con el criterio metodológico adoptado, estas variables se considerarán como observadas si resultan relevantes para explicar los resultados programáticos.

El análisis factorial conjunto de todos los bloques retiene únicamente las dos variables del bloque financiero, sin configurar una estructura latente adicional. Esto sugiere que la dimensión habitacional identificada en el bloque de covariates pierde fuerza empírica al ser evaluada junto con las demás variables. No obstante, la calidad de los datos es adecuada y no se detectan problemas de colinealidad ni errores numéricos, por lo que se considera pertinente avanzar hacia la estimación del modelo estructural.

3.4.2.1.2. Resultados del Modelo de Ecuaciones Estructurales

El modelo de ecuaciones estructurales estimado para el programa Acompañamiento Familiar Territorial (AFT), con datos colapsados a nivel de proyecto, permite evaluar la relación entre las condiciones materiales de los hogares atendidos y la estructura de gasto de los proyectos. La variable latente “infraestructura habitacional” se construye a partir de cinco indicadores con cargas factoriales estadísticamente significativas: acceso a fuente de agua, tipo de sistema de baño, tipo de vivienda, y forma de tenencia tanto del sitio como de la vivienda. Esta dimensión refleja adecuadamente la estabilidad residencial o el entorno físico de los hogares de los niños, niñas y adolescentes atendidos, con indicadores de fiabilidad aceptables y cargas estandarizadas entre 0,35 y 1,00.

El modelo incorpora además un conjunto amplio de covariables observadas no integradas a la dimensión latente, incluyendo características sociodemográficas, nivel educativo y variables de clasificación administrativa. A pesar de esta inclusión, los resultados indican un ajuste global limitado (CFI = 0,720; TLI = 0,597; RMSEA = 0,132), lo que puede interpretarse como reflejo de la heterogeneidad empírica del fenómeno más que de restricciones metodológicas del modelo. No obstante, algunos efectos específicos destacan: el porcentaje de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares clasificados fuera del 40% más vulnerable según el Registro Social de Hogares presenta una relación negativa marginalmente significativa con el gasto en operaciones, mientras que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad chilena muestra un efecto positivo y significativo sobre el gasto en personal.

Finalmente, es importante señalar que en el caso del programa AFT no fue posible generar un indicador de resultado programático derivado de la información facilitada por la institución. Esta limitación impide evaluar, a través del modelo estructural, posibles vínculos entre las características de los beneficiarios, la estructura de gasto y los resultados alcanzados, reduciendo así el alcance del análisis a dimensiones descriptivas y exploratorias de la asignación presupuestaria.

3.4.2.2. Modelo agregado a nivel de Institución

3.4.2.2.1. Resultados del análisis factorial

El análisis factorial aplicado al conjunto de indicadores del programa AFT colapsado por organismo colaborador permite identificar una dimensión latente razonablemente consistente, asociada a las condiciones estructurales de los niños, niñas y adolescentes atendidos. A diferencia del nivel de proyecto, donde la

dimensión latente se restringía a condiciones materiales de la vivienda (como acceso a fuente de agua, tipo de baño, tipo y tenencia del sitio y de la vivienda), en este caso la solución factorial retiene 14 variables con cargas iguales o superiores a 0,3, abarcando no solo aspectos materiales, sino también variables sociodemográficas, de composición del hogar y condiciones educativas.

Entre las variables retenidas en este nivel se incluyen el porcentaje de mujeres, de personas chilenas, la edad promedio de los NNA, el porcentaje que vive con padre o madre, el acceso a servicios básicos, y variables relativas al sistema educativo (finalización y asistencia). También se incluyen variables administrativas como la afiliación a sistemas de salud más integrados y la clasificación en el 40% más vulnerable del Registro Social de Hogares. Aunque algunas de estas presentan correlaciones negativas con el primer componente (como el porcentaje con cobertura en salud o no perteneciente al 40% más vulnerable), la consistencia interna general de la dimensión latente es aceptable (α de Cronbach = 0,636), y el índice H de Hancock y Mueller alcanza su valor máximo, lo que respalda su uso como constructo estructural.

En términos de consistencias con el análisis a nivel de proyecto, ambas soluciones identifican un conjunto de variables centradas en las condiciones materiales de los hogares como núcleo principal de la dimensión latente. Sin embargo, se observan diferencias relevantes: mientras que en el nivel de proyecto predominan las variables estrictamente habitacionales, en el nivel de organismo colaborador emergen con fuerza indicadores relacionados con características demográficas y educativas, lo que sugiere una visión más amplia de la vulnerabilidad estructural cuando se analizan agregaciones mayores.

Por su parte, los bloques financieros y de equipo retienen únicamente dos variables cada uno, lo que impide la conformación de dimensiones latentes independientes. Estas variables podrán, no obstante, ser incorporadas como covariables observadas en el modelo estructural, de acuerdo con los criterios metodológicos establecidos.

Finalmente, el análisis factorial conjunto, que integra todas las variables disponibles, retiene 15 variables, en su mayoría coincidentes con las del bloque de covariables. No obstante, la consistencia interna es más baja (α = 0,579), lo que indica que la incorporación simultánea de variables conceptualmente heterogéneas introduce cierta inestabilidad empírica en la dimensión resultante.

3.4.2.2.2. Resultados del Modelo de Ecuaciones Estructurales

El modelo de ecuaciones estructurales estimado para el programa Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) a nivel institucional tiene por objetivo explorar si el perfil sociodemográfico de los hogares atendidos guarda alguna relación sistemática con las decisiones de gasto y la configuración de los equipos profesionales de los organismos colaboradores. La dimensión latente utilizada en este modelo, denominada perfil sociodemográfico, se basa en los mismos indicadores identificados previamente mediante análisis factorial, que agrupan variables relativas a la composición de los hogares, sus condiciones habitacionales, el acceso a servicios básicos y otras características demográficas relevantes.

Pese a que la dimensión sociodemográfica se construye a partir de un conjunto amplio de indicadores con cargas generalmente aceptables, los resultados del modelo estructural muestran un bajo nivel de ajuste global. Los índices CFI (0,408) y TLI (0,298) se encuentran muy por debajo de los umbrales convencionales, y tanto el RMSEA (0,270) como el SRMR (0,213) refuerzan la idea de que el modelo especificado no logra reproducir

adecuadamente la matriz de covarianzas observada. Asimismo, las relaciones estructurales entre el perfil sociodemográfico y las variables financieras (porcentaje del gasto destinado a operaciones y a personal) y de equipo (composición y tamaño relativo del equipo técnico) no resultan significativas desde el punto de vista estadístico, y los coeficientes de determinación (R^2) son muy bajos, lo que indica una capacidad explicativa limitada.

Finalmente, se reitera el hecho de que, a diferencia de otros programas analizados, en el caso del AFT no se dispone de indicadores de resultado que reflejen directamente los cambios observados en los hogares o en la situación de los niños, niñas y adolescentes atendidos. Esta ausencia restringe considerablemente el alcance del modelo y su potencial para identificar vínculos causales o asociaciones relevantes entre el perfil de beneficiarios y los efectos de la intervención. En conjunto, estos hallazgos sugieren que, si bien es posible construir una representación latente del perfil de los hogares atendidos por las instituciones que implementan AFT, no se observan asociaciones significativas con la forma en que estas instituciones asignan sus recursos ni con la composición de sus equipos, al menos en el nivel de agregación institucional.

3.4.3. Modelos para el programa de Familias de Acogida Extensa/Externa

3.4.3.1. Modelo agregado a nivel de Proyecto

3.4.3.1.1. Resultados del análisis factorial

El análisis factorial exploratorio aplicado al programa de Familias de Acogida Externa (FAE), a nivel de proyecto, permite identificar una dimensión latente parcialmente estructurada en el bloque de covariables. Nueve indicadores presentan cargas factoriales mayores o iguales a 0,3 y son retenidos para la construcción de una posible variable latente. Entre ellos se incluyen variables asociadas tanto al perfil sociodemográfico de los niños, niñas y adolescentes atendidos (como la proporción de personas extranjeras y la edad promedio), como también a aspectos estructurales del entorno (tales como tipo de baño, tipo de vivienda, tenencia del sitio o vivienda y acceso a la educación). Sin embargo, la consistencia interna de este conjunto es limitada: el alfa de Cronbach alcanza apenas 0,56, lo que sugiere una fiabilidad baja. Además, algunos indicadores muestran correlaciones negativas con el primer componente principal (en particular, tipo de baño y no vulnerabilidad), lo que podría requerir su reversión para mejorar la interpretación del factor. Este patrón evidencia una heterogeneidad mayor que en otros programas y sugiere que la dimensión latente no representa una estructura empírica fuertemente unificada.

Por su parte, el bloque financiero retiene dos indicadores –proporción del gasto destinado a operaciones y a personal–, pero al tratarse de un conjunto inferior a tres variables, no se estima ni alfa de Cronbach ni índice H, y no se configura una dimensión latente confiable. Estas variables pueden utilizarse de forma individual como variables observadas en el modelo estructural.

Respecto a las características del equipo ejecutor, el análisis factorial no identifica cargas factoriales superiores al umbral de 0,3, lo que impide la construcción de una variable latente en este bloque. Esto implica que no se identifica una estructura común entre los atributos del equipo a nivel de proyecto para el FAE.

Finalmente, el análisis factorial conjunto –que incluye la totalidad de las variables de los bloques de contexto, finanzas, equipo y resultado programático (en este caso, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes con cumplimiento del 100% del PII)– solo retiene las dos variables financieras previamente mencionadas. Esto refuerza la idea de que las demás dimensiones no logran sostenerse empíricamente como factores latentes cuando se considera el universo completo de indicadores. No obstante, la calidad de los datos es adecuada, sin evidencias de colinealidades graves o errores numéricos, lo que permite avanzar hacia la estimación de un modelo de ecuaciones estructurales (SEM), incorporando como variable de resultado el cumplimiento del PII.

3.4.3.1.2. Resultados del Modelo de Ecuaciones Estructurales

El modelo de ecuaciones estructurales estimado para el programa FAE a nivel de proyecto incorpora una variable latente denominada *vulnerabilidad estructural*, compuesta por siete indicadores de contexto: porcentaje de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad extranjera, edad promedio, tipo de vivienda, forma de tenencia del sitio y de la vivienda, porcentaje con enseñanza media finalizada y porcentaje con asistencia escolar. Todas estas variables presentan cargas factoriales estandarizadas significativas ($p < 0,001$) y adecuadas en magnitud, destacando particularmente la fuerza explicativa de los indicadores asociados a la tenencia del sitio (0,948) y de la vivienda (0,954), así como la edad promedio (0,360) y la asistencia escolar (0,434). Estos resultados sugieren que la dimensión latente capta de forma consistente un patrón de condiciones estructurales que afectan el contexto de los niños, niñas y adolescentes atendidos por los proyectos FAE.

En la segunda parte del modelo, se estima el efecto de esta variable latente sobre un indicador de resultado: el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que cumplen en un 100% con el Plan de Intervención Individual (PII). Adicionalmente, se incorporan otras variables observadas como covariables explicativas, incluyendo la proporción de viviendas con sistema de baño, el porcentaje de población no vulnerable, los componentes financieros del gasto y los indicadores de dotación y estabilidad del equipo ejecutor. Ninguna de estas variables muestra un efecto estadísticamente significativo sobre el outcome, incluyendo la propia latente de vulnerabilidad estructural (coeficiente estandarizado = 0,073, $p = 0,466$). El coeficiente de determinación del modelo para el indicador de cumplimiento del PII es bajo ($R^2 = 0,064$), lo que sugiere una limitada capacidad explicativa del conjunto de variables consideradas.

Los indicadores globales de ajuste del modelo reflejan un pobre desempeño: el índice de ajuste comparativo (CFI = 0,498) y el índice de Tucker-Lewis (TLI = 0,384) se encuentran muy por debajo de los valores considerados aceptables ($\geq 0,90$). Del mismo modo, el RMSEA alcanza un valor de 0,199, indicando mal ajuste, y el SRMR es de 0,163, también por sobre el umbral usual de 0,08. Estos resultados, junto con las advertencias del estimador, sugieren que las relaciones entre las variables incluidas no logran configurarse en una estructura coherente dentro del modelo, sin que ello implique necesariamente problemas en el procedimiento de estimación.

En resumen, si bien la variable latente de vulnerabilidad estructural logra ser definida con coherencia a partir de los indicadores contextuales disponibles, el modelo no encuentra asociaciones significativas entre esta dimensión y el resultado principal reportado por el programa FAE. Los problemas de ajuste global y la baja varianza explicada del indicador de cumplimiento del PII sugieren la necesidad de revisar tanto la selección de indicadores como la pertinencia del outcome utilizado, lo que podría reflejar una falta de sensibilidad de esta medida frente a las características estructurales consideradas. Estos hallazgos contrastan con los obtenidos en otros programas como DCE y AFT, donde al menos algunas asociaciones estructurales resultaron significativas.

3.4.3.2. Modelo agregado a nivel de Institución

El modelo propuesto para el programa FAE a nivel institucional no pudo ser estimado debido a la insuficiencia del número de observaciones disponibles. En este nivel, solo se cuenta con 21 instituciones, lo que resulta claramente insuficiente para aplicar con validez análisis factoriales exploratorios y, posteriormente, un modelo de ecuaciones estructurales. Estas técnicas requieren, como referencia mínima, entre 5 y 10 observaciones por variable o al menos entre 50 y 100 casos para asegurar estabilidad en las estimaciones y confiabilidad en la matriz de correlaciones. En este caso, el número de indicadores incluidos en los distintos bloques del modelo supera ampliamente la capacidad del tamaño muestral disponible, lo que impide que los algoritmos de estimación converjan o que los resultados obtenidos sean estadísticamente interpretables. En consecuencia, no fue posible avanzar en el análisis estructural del programa FAE en este nivel de agregación.

3.5. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

El análisis de registros administrativos realizado para los programas DCE, AFT y FAE aporta evidencia empírica relevante para evaluar las capacidades del esquema actual de financiamiento del Servicio de Protección Especializada (SPE) en su vinculación con los desempeños institucionales. Este análisis, que combina una exploración descriptiva inicial con la aplicación de modelos factoriales y de ecuaciones estructurales (SEM), permite identificar el alcance y las limitaciones de los sistemas de información actuales y su capacidad para reflejar las relaciones entre perfiles de intervención, estructuras de gasto y resultados esperados.

Desde el punto de vista descriptivo, se constata una relativa homogeneidad en algunos atributos estructurales de los niños, niñas y adolescentes atendidos por los distintos programas, como el acceso a servicios básicos y la escolarización. Sin embargo, emergen diferencias importantes entre programas en dimensiones clave como edad, adscripción a pueblos originarios o condiciones de tenencia habitacional. Asimismo, se observan diferencias relevantes en las estructuras financieras, particularmente en la proporción relativa entre egresos operacionales y egresos en personal, lo que sugiere que los programas operan con lógicas presupuestarias diversas que deben ser consideradas en cualquier rediseño del financiamiento institucional.

En cuanto al análisis factorial exploratorio, los resultados indican que en todos los programas es posible construir al menos un constructo latente consistente asociado a condiciones estructurales de las familias o entornos atendidos. En el caso de AFT, por ejemplo, se logró construir una dimensión sólida basada en condiciones materiales del hogar, mientras que en DCE y FAE también emergen factores razonablemente interpretables, aunque con menor consistencia en algunos casos. En contraste, las dimensiones latentes relacionadas con características del equipo ejecutor o perfiles financieros presentan menor cohesión empírica, y en muchos casos no logran configurarse como bloques válidos.

Los modelos SEM permitieron avanzar hacia una interpretación estructural más ambiciosa, aunque con importantes restricciones. En el caso del programa DCE, se estimó un modelo con tres indicadores de resultado observados relacionados con cobertura y oportunidad diagnóstica. Se identificó una variable latente sólida de vulnerabilidad estructural, pero el modelo global mostró bajo ajuste y relaciones no significativas entre los perfiles sociodemográficos y los desempeños observados. AFT, por su parte, no contó con indicadores de resultado suficientes para estimar un modelo estructural completo. Se construyó un SEM acotado a las relaciones entre características de los hogares y estructuras de gasto, tanto a nivel de proyecto como de

institución, sin hallar efectos estadísticamente significativos. FAE, en tanto, permitió estimar un modelo con un único indicador de resultado, pero sin asociaciones significativas con las variables latentes o financieras. En todos los casos, se constata una desconexión entre los perfiles estructurales observados y los resultados reportados.

Una limitación transversal del análisis es la escasez de variables adecuadas para representar los constructos latentes establecidos en los modelos teóricos. En muchos casos, los bloques analizados incluyen apenas dos o tres variables con cargas factoriales aceptables, lo que impide estimar dimensiones más robustas. Asimismo, la disponibilidad de información de resultados es extremadamente limitada: en la mayoría de los programas no existen indicadores cuantitativos de resultado que sean comparables entre proyectos, lo que obstaculiza la evaluación efectiva del desempeño. Esto es especialmente crítico a nivel institucional, donde el bajo número de observaciones y la dispersión de los registros impide aplicar modelos estructurales válidos.

En este sentido, una conclusión central del análisis es la necesidad de fortalecer y perfeccionar los sistemas de información del Servicio. Para avanzar hacia un modelo de financiamiento que incorpore el desempeño como variable central, es imprescindible contar con indicadores válidos, sistemáticos y comparables a nivel de proyecto e institución. La ausencia de información sistemática sobre resultados impide evaluar la eficacia del gasto, identificar brechas y establecer mecanismos de asignación de recursos basados en desempeño. La reestructuración del sistema de financiamiento debe considerar la instalación de sistemas de monitoreo robustos que permitan captar no sólo datos de gestión financiera, sino también información contextual, de procesos y resultados.

Los hallazgos de este capítulo dialogan con los resultados de otras secciones del informe. Por ejemplo, las entrevistas y focus groups levantados en el componente cualitativo también señalan la desconexión entre recursos asignados y condiciones efectivas de implementación, así como la percepción de que factores territoriales, de articulación intersectorial o de gestión interna son más determinantes para el desempeño que el volumen de financiamiento. La triangulación entre estos hallazgos refuerza la hipótesis de que el diseño actual del financiamiento, basado principalmente en criterios de tipo y cantidad de prestaciones, no logra captar adecuadamente la complejidad de los factores que inciden en la calidad y resultados de las intervenciones.

En síntesis, los análisis realizados permiten establecer las siguientes conclusiones principales:

1. Los registros administrativos disponibles muestran cierta homogeneidad en las condiciones estructurales de los niños, niñas y adolescentes atendidos, aunque con diferencias relevantes entre programas.
2. Es posible construir algunas dimensiones latentes interpretables, principalmente asociadas a condiciones materiales de vida, pero no en todas las dimensiones de interés.
3. Los modelos SEM estimados muestran bajo ajuste y escasa capacidad explicativa respecto de los resultados observados, lo que sugiere que los factores estructurales incorporados no capturan adecuadamente las determinantes del desempeño.
4. La disponibilidad limitada de información —tanto en términos de cantidad de observaciones como de cobertura temática— constituye un obstáculo severo para la implementación de esquemas de financiamiento basados en evidencia.

5. Se requiere un fortalecimiento sustantivo de los sistemas de información institucionales, incorporando registros de resultados y variables contextuales relevantes, tanto a nivel de proyecto como institucional.

Recomendaciones preliminares:

- Avanzar hacia sistemas de información que permitan vincular sistemáticamente recursos asignados, perfiles de intervención y resultados alcanzados.
- Establecer estándares mínimos de información a ser reportados por los proyectos e instituciones, incluyendo indicadores de desempeño validados.
- Incorporar criterios de desempeño en el diseño del nuevo esquema de financiamiento, asegurando que se fundamente en evidencia empírica relevante y suficiente.

4. LEVANTAMIENTO Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA

4.1. ESTRATEGIA DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

Se opta por una estrategia cualitativa porque facilita el establecimiento de una comunicación directa con los sujetos y sus interpretaciones de la realidad social, permitiendo acceder a sus perspectivas e interpretaciones²¹.

La estrategia integra tres técnicas de levantamiento de información: i) entrevistas semiestructuradas, que permiten la recolección de información a partir de la interacción investigador/a – entrevistado/a, generando espacios de diálogo con los distintos actores clave; y construyendo, en términos generales, una estructura de sentido²²; ii) focus group, dirigidos a comprender percepciones, actitudes o comportamientos colectivos de actores regionales y explorando la interacción entre los participantes -impresiones compartidas y contrastadas²³; y iii) talleres grupales participativos entendidos como un equipo de trabajo integrado por un coordinador y un grupo de actores clave, donde cada participante hace su aporte específico²⁴.

En el caso de las tres técnicas se opta por métodos virtuales de recopilación de datos cualitativos sincrónicos, debido a las múltiples ventajas registradas por la literatura, entre ellas, el acceso fácil y rápido a poblaciones de difícil acceso -particularmente actores de regiones-, la agilidad de plataformas de videoconferencias para registro de transcripciones, y la reducción de costos para el levantamiento de información en tiempos limitados²⁵.

Se consideró un muestreo intensional, seleccionando grupos que representan a distintos actores claves²⁶ del Servicio, sus Direcciones Regionales, la Dirección Nacional, Colaboradores Acreditados, y otros expertos, de manera de elaborar un diagnóstico del esquema de financiamiento actual de Colaboradores Acreditados que implementan la oferta programática del Servicio. Para el caso de profesionales de la Dirección Nacional se seleccionan profesionales de Unidades estratégicas y profesionales fuerza de tarea; mientras que para las Direcciones regionales se seleccionan profesionales de distintos tipos de Región, a saber: Regiones con mayor

²¹ Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. Estrategias de investigación cualitativa, 1, 65-106.

²² Cottet, P. (2006). Diseños y estrategias de investigación social: el caso de la ISCUAL. En M. Canales (comp.). Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios (pp.185- 217). LOM.

²³ Flick, U. (2018). An Introduction to Qualitative Research (6th ed.). SAGE Publications.

²⁴ Centro de Estudios de Opinión. *Conceptos Básicos de Qué es un Taller Participativo, cómo Organizarlo, Dirigirlo y Evaluarlo*. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Colombia. s/f.

²⁵ Dubé, M.-O., Meziane, R. S., Hudon, A., Cavallo, S., Verduyck, I., & Zidarov, D. (2023). Virtual Synchronous Qualitative Data Collection Methods Used in Health and Social Sciences: A Scoping Review of Benefits, Challenges and Practical Insights. *International Journal of Qualitative Methods*, 22. <https://doi.org/10.1177/16094069231214679>

²⁶ ONWUEGBUZIE, Anthony J. y COLLINS, Kathleen M.T. *A Typology of Mixed Methods Sampling Designs in Social Science Research*. The Qualitative Report, [en línea], 2007, vol. 12, n.º 2, pp. 281–316. Disponible en: <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2007.1638>

población, Regiones con mayor presencia rural y Regiones Extremas. En el caso de los colaboradores Acreditados los criterios de selección de la muestra refirieron a ejecutores de distintos tipos de programas, ejecutores de más de una línea de acción, y ejecutores de mayor tamaño y presencia regional no exclusiva. La Tabla 32 ofrece el detalle de la muestra y la técnica de recolección de información empleada.

Tabla 32: Estrategia cualitativa de levantamiento de información

Ámbito	Muestra	Técnica
Dirección Nacional	Director Nacional	Entrevista
	Profesional: Fuerza de tarea Gestión de Calidad	
	Profesional: Fuerza de tarea Listas de Espera	
	Profesional: Unidad de Presupuesto; Unidad de Convenios y Transferencias	Entrevista grupal
	Profesional: Unidad de Acreditación de Colaboradores Gestión de Colaboradores	
	Profesional: Fuerza de tarea Transformación de la Oferta Encargado modificación reglamento de pagos	
Direcciones Regionales	Regiones con mayor población	Focus group
	Regiones con mayor presencia rural	
	Regiones extremas	
Colaboradores acreditados	En ejecución de Diagnóstico Clínico Especializado (DCE)	Taller
	En ejecución de Acción Familiar Terapéutica (AFT)	
	En ejecución de Familias de Acogida Especializada (FAE)	
	De menor tamaño y presencia regional exclusiva	
	Colaboradores acreditados: En más de una línea de acción De mayor tamaño y presencia regional no exclusiva (en más de una región)	
Expertos	Expertos nacionales	Entrevista
	Expertos internacionales	

Fuente: Elaboración propia

4.2. REPORTE DE TRABAJO DE CAMPO

La estrategia cualitativa, cuyo objetivo tributa a la generación del diagnóstico económico y financiero de la oferta programática del Servicio, integró técnicas de levantamiento de información dirigidas a distintos actores claves del Servicio, la Dirección Nacional, las Direcciones Regionales, los Colaboradores Acreditados, y otros expertos tanto nacionales como internacionales.

Esta información cualitativa fue recogida mediante entrevistas semiestructuradas individuales y grupales con integrantes de la Dirección Nacional, grupos focales con Directores Regionales y Talleres con Colaboradores Acreditados de los programas FAE, AFT y DCE, y con Colaboradores Acreditados de mayor tamaño y con presencia en más de una región y otros de menor tamaño y con presencia en una sola región. Las técnicas cualitativas utilizadas se desarrollaron de acuerdo con protocolos definidos previamente, resguardando

aspectos éticos y logísticos para garantizar la participación informada y voluntaria de los participantes. Los contactos de los participantes fueron proporcionados por el Servicio, ofreciendo una primera muestra para establecer contacto.

4.2.1. Entrevistas semiestructuradas

Para la realización de las entrevistas, se habilitó una agenda electrónica en Google Calendar que permitió la inscripción autónoma de los participantes en los horarios disponibles. Esta agenda fue enviada por correo electrónico, acompañada de una invitación formal a participar.

Una vez inscritos, se creaba automáticamente el evento correspondiente en Google Calendar, incorporando el enlace de conexión a la plataforma Zoom. En el caso de las entrevistas grupales, se solicitó previamente a los participantes que coordinaran entre ellos una fecha común antes de registrar su inscripción. Posteriormente, se enviaba un correo de confirmación con toda la información necesaria (fecha, hora y enlace de conexión), junto con el consentimiento informado, el cual debía ser leído, firmado y reenviado antes de la realización de la entrevista.

Las entrevistas se llevaron a cabo en formato virtual (plataforma Zoom), fueron grabadas con el consentimiento previo de los participantes, y se aplicó una pauta semiestructurada adaptada según el perfil de cada entrevistado o entrevistada.

El trabajo de campo se desarrolló sin mayores dificultades, salvo dos situaciones puntuales: una entrevista debió ser reagendada a solicitud de la entrevistada, y otra se reprogramó debido a que el entrevistado se encontraba en periodo de feriado legal, lo que limitó su disponibilidad. En algunos casos, se solicitó el apoyo del Servicio para reforzar las invitaciones y agilizar el proceso de inscripción. Finalmente, se logró completar la totalidad de las entrevistas comprometidas en el proyecto.

Las entrevistas se realizaron entre el 17 de febrero y el 11 de marzo, tal como lo ilustra la Tabla 33:

Tabla 33: Detalle de las entrevistas semiestructuradas a profesionales del Servicio

Entrevistado	Fecha entrevista	N° comprometido en el proyecto	N° efectivo de participantes
Profesional Fuerza de Tarea Gestión de Calidad	Inicialmente agendada para el 18 de febrero 12:00 hrs., y reagendada y ejecutada el 10 de marzo, 10:00 hrs.	1	1
Profesional Unidad Acreditación Colaboradores Profesional Unidad Gestión y Evaluación de Colaboradores	20 de febrero, 9:00 hrs.	2	2
Profesional Fuerza de Tarea Transformación de la Oferta Encargado modificación reglamento de pagos	20 de febrero, 11:00 hrs.	2	2
Profesional Unidad Presupuesto Profesional Unidad convenios y Transferencias	25 de febrero, 9:00 hrs.	2	2
Profesional Fuerza de tarea Listas de Espera	7 de marzo, 9:00 hrs.	1	1

Entrevistado	Fecha entrevista	N° comprometido en el proyecto	N° efectivo de participantes
Director Nacional Servicio	11 de marzo, 8:00 hrs.	1	1

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, y mediante la misma metodología, se han llevado a cabo a la fecha un total de cinco entrevistas con personas expertas, tres de ellas de carácter nacional y dos de carácter internacional. Estas entrevistas tienen como propósito recoger una mirada crítica y especializada sobre el sistema de financiamiento, incorporando perspectivas externas al Servicio y a su funcionamiento interno, así como también experiencias comparadas a nivel internacional de otros servicios.

Cabe destacar que las personas expertas fueron contactadas a partir de referencias provenientes del conocimiento y redes del equipo investigador. Por último, y al igual que en las entrevistas realizadas a profesionales del Servicio, se enviaron correos electrónicos de invitación, incorporando el respectivo enlace de conexión a la plataforma Zoom y agendando las sesiones a través de Google Calendar. Asimismo, todos los participantes firmaron consentimientos informados, resguardando la confidencialidad de la información recogida durante las entrevistas.

A continuación, en la Tabla 34, se presenta el detalle de las entrevistas realizadas a la fecha:

Tabla 34: Detalle de las entrevistas semiestructuradas a expertos

Entrevistado	Fecha entrevista	N° comprometido en el proyecto	N° efectivo de participantes
Experto nacional	• 25 de marzo, 14:00 hrs. • 2 de abril, 15:00 hrs. • 16 de abril, 08:30 hrs • 02 de mayo, 11:00 hrs	4	4
Experto internacional	• 9 de abril, 15:00 hrs. • 21 de abril, 10:30 hrs. • 07 de mayo, 09:00 hrs	4	3

Fuente: Elaboración propia

4.2.1. Grupos focales

Como parte del trabajo de campo, se realizaron tres grupos focales con Directores Regionales del Servicio, organizados según características territoriales. Esta técnica permitió recoger percepciones desde distintos contextos de implementación, diferenciando regiones con mayor ruralidad, regiones extremas y regiones con mayor población.

Los participantes fueron contactados por correo electrónico, a partir de los listados de contacto proporcionados por el Servicio. La muestra contemplaba la participación de representantes de tres regiones por grupo, contactando a cuatro personas en total en cada caso para asegurar el quórum mínimo requerido. En algunos casos, asistieron directores o directoras regionales subrogantes, dado que los titulares no se encontraban disponibles; esta situación no afectó el desarrollo de las sesiones.

El proceso de implementación no presentó mayores dificultades, lográndose cumplir con la cuota de participación propuesta. De manera excepcional, el grupo focal con Directores Regionales de las regiones extremas debió ser reprogramado, debido a que en la primera fecha prevista solo asistió un participante. En la segunda convocatoria, la actividad se desarrolló sin inconvenientes. La estrategia de incluir un cuarto contacto por grupo resultó efectiva para asegurar la realización de los grupos focales, incluso en casos de subrogancia o cambios de último momento.

Cada grupo focal fue realizado de manera virtual, mediante la plataforma Zoom, y se desarrolló a partir de una pauta de conversación común, adaptada al perfil directivo de los participantes. Todas las sesiones fueron grabadas, previa obtención del consentimiento de los asistentes.

Los grupos focales se realizaron entre el 4 y el 12 de marzo. En la Tabla 35 , se presentan los detalles:

Tabla 35: Detalles de los Grupos Focales

Focus Group	Regiones	Fecha	N° comprometido en el proyecto	N° efectivo de participantes
Regiones con más territorio rural	• Ñuble • Los Ríos • La Araucanía • Libertador Bernardo O'higgins	4 de marzo, 9:00 hrs.	3	4
Regiones con mayor población	• Metropolitana • Valparaíso • Maule • Biobío	11 de marzo, 9:00 hrs.	3	6
Regiones extremas	• Arica y Parinacota • Magallanes • Aysén • Los Lagos	12 de marzo, 9:00 hrs.	3	4

Fuente: Elaboración propia

4.2.2. Talleres con Colaboradores Acreditados

Se realizaron talleres participativos con representantes de Colaboradores Acreditados, quienes tienen un rol central en la ejecución directa de los programas de protección especializada. Estos talleres fueron diseñados para recoger percepciones y experiencias en torno al funcionamiento del sistema de financiamiento desde la ejecución práctica de los programas.

Los Colaboradores Acreditados fueron contactados vía correo electrónico, donde se les informó sobre los objetivos de la actividad y se les invitó a participar, indicando las fechas y modalidades de los talleres. La convocatoria se organizó en función del tipo de programa implementado y las características de los organismos, dividiendo la muestra en los siguientes perfiles:

- Colaboradores que ejecutan el Programa FAE (Familia de Acogida Especializada)
- Colaboradores del Programa AFT (Acompañamiento Familiar Territorial)
- Colaboradores del Programa DCE (Diagnóstico Clínico Especializado)

- Colaboradores de menor tamaño, con presencia en una sola región
- Colaboradores de mayor tamaño, con presencia en más de una región

Cada taller fue realizado de manera virtual mediante plataforma Zoom y se aplicó una pauta orientadora común, adaptada según el perfil del grupo. Las sesiones fueron grabadas con consentimiento informado.

Uno de los principales desafíos del proceso fue la baja tasa de respuesta a la convocatoria. Si bien se logró reunir un número significativo de participantes, en varios casos se inscribieron múltiples representantes de una misma organización, lo que permitió alcanzar una alta participación, pero redujo la diversidad y representatividad institucional inicialmente esperada.

A pesar de ello, los talleres se llevaron a cabo con normalidad y permitieron recoger insumos relevantes desde la experiencia directa de ejecución de los programas, aportando a la saturación de la información y al desarrollo de una visión práctica del funcionamiento del sistema de financiamiento. En la Tabla 36 se presentan los detalles de los talleres realizados.

Tabla 36: Detalle de los talleres con Colaboradores Acreditados

Taller	Fecha	N° comprometido en el proyecto	N° efectivo de participantes
Programa FAE	5 de marzo, 15:00 hrs.	5	4
Programa AFT	6 de marzo, 15:00 hrs.	5	7
Programa DCE	7 marzo, 15:00 hrs	5	6
Menor tamaño y presencia en una sola región	10 de marzo, 15:00 hrs	5	4
Mayor tamaño y presencia en más de una región	11 de marzo, 15:00 hrs.	10	6

Fuente: Elaboración propia

Con todo, la propuesta de trabajo de campo incluía originalmente la participación de 56 personas, logrando a la fecha, una participación de 57²⁷ en el total de actividades.

4.3. REGISTRO Y ANÁLISIS DE LOS DATOS

La información fue registrada en grabaciones de audio que fueron transcritas para ser sometidas a un análisis temático, que implica la examinar y reportar patrones -identificados a partir de la comprensión del significado de las palabras clave utilizadas por los participantes- en un conjunto de datos, que posteriormente se interpretan según su significado inherente^{28 29}. La información obtenida fue vaciada en una matriz de análisis para favorecer una visión del resultado conjunto de las técnicas de recolección de información aplicadas y su

²⁷ Cabe señalar que en los grupos focales y en dos de los talleres, participó más de un representante por región y/o institución, lo que permitió asegurar el desarrollo de las actividades, aunque implica que el número de participaciones no corresponde exactamente al número de instituciones convocadas ni a la cantidad original de participantes individuales considerados en la planificación.

²⁸ Liebenberg, L., Jamal, A., & Ikeda, J. (2020). Extending youth voices in a participatory thematic analysis approach. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1609406920934614. <https://doi.org/10.1177/1609406920934614>

²⁹ Xu, W., & Zammit, K. (2020). Applying thematic analysis to education: A hybrid approach to interpreting data in practitioner research. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1609406920918810. <https://doi.org/10.1177/1609406920918810>

relación con los objetivos del estudio. La matriz fue revisada y complementada por todos los miembros del equipo investigador, y sometida a análisis de manera de identificar y reportar patrones del conjunto de datos. La lectura y familiarización con los datos permitió la identificación de palabras claves o temas recurrentes asociados a los distintos ejes temáticos, que fueron discutidos y validados por el equipo investigador, para la posterior descripción de cada eje.

Cabe señalar que los temas que emergen en el análisis de las fuentes cualitativas para cada una de las dimensiones definidas en las bases de licitación, no necesariamente son excluyentes entre sí. En este sentido, existen ciertos temas que tienden a repetirse transversalmente en las dimensiones de análisis y que refieren particularmente a los nudos críticos del sistema, por lo que han sido abordados en las distintas dimensiones intentando describir las particularidades que asumen en cada una de ellas.

Con el fin de contribuir a la elaboración de un diagnóstico del esquema de financiamiento actual, se exploraron los cuatro ejes temáticos definidos en la propuesta técnica (ver tabla 22), que fueron ajustados a partir de los resultados del análisis documental. Estos ejes consideraron los criterios establecidos por la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para la evaluación Programas Sociales como punto de referencia; y también las nociones de riesgos operativos y financieros, y de incentivos para la prestación de servicios en el marco del financiamiento de la oferta programática ambulatoria del Servicio. Adicionalmente, en el proceso del análisis de la información, emergió un nuevo eje temático referente a la Colaboración Estado - Sociedad Civil, que se encuentra a la base del sistema de financiamiento.

La Tabla 37 sintetiza los ejes temáticos que serán reportados en el análisis de información:

Tabla 37: Ejes temáticos para la aproximación diagnóstica al sistema de financiamiento del Servicio

Dimensión	Definición
Eficiencia en la asignación y uso de recursos	Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción.
Incentivos	Conjunto de incentivos o desincentivos que modelan el comportamiento de las personas o instituciones que están bajo su directriz regulatoria. Si bien, este se asocia a un comportamiento intencionado de la propia autoridad con el fin de lograr determinados conjuntos de comportamientos por parte de los agentes regulados, también considera que son los propios agentes quienes establecen un comportamiento estratégico ante esta regulación, identificando dichos incentivos y reconociendo desincentivos que devienen de ese mismo ordenamiento legal
Riesgos	Refiere a una situación que, siendo generada por el sistema de financiamiento establecido, potencialmente incentiva escenarios de uso inadecuado de los fondos recibidos. En el caso del riesgo operativo, refiere a situaciones que impiden el logro de las metas planteadas por los correspondientes programas o bien, hacen peligrar la continuidad de los servicios prestados por el colaborador acreditado
Pertinencia Territorial	El enfoque territorial considera que diferentes realidades territoriales y de desarrollo de los actores sociales demandan planteamientos e intervenciones públicas diferenciadas, para poder acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios de las políticas o programas públicos.

Dimensión	Definición
Calidad	Capacidad para responder a las necesidades de los beneficiarios. Se refiere a atributos de los bienes o servicios entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.
Colaboración Estado y Sociedad Civil	Relación de colaboración técnica y financiera entre el Estado y la Sociedad Civil para la ejecución de programas de protección especializada ambulatorios; donde el Estado realiza aportes financieros y orienta la ejecución; y los Colaboradores Acreditados ejecutan la oferta.

Fuente: DIPRES, 2015. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023.

A continuación, se presenta la descripción de cada eje temático, construida a partir de los temas clave identificados desde la percepción de los distintos actores que participaron en el estudio. Cabe señalar que los resultados aquí reportados aún no incorporan el cruce con el análisis de los registros administrativos, el cual se encuentra pendiente de ejecución.

4.4. EFICIENCIA

La eficiencia describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción y cuantifica lo que cuesta alcanzar el objetivo planteado sin limitarse a recursos económicos³⁰. En el ámbito de los programas sociales, la eficiencia puede medirse a través de indicadores que contemplen variables financieras, operativas y de resultados. Por ejemplo, pueden incluirse el costo promedio por beneficiario, el porcentaje de ejecución presupuestaria, la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos en relación con la cobertura planificada, el tiempo promedio de atención o la razón de personal especializado por cada niño, niña o adolescente atendido. Estos indicadores ayudan a determinar en qué medida la inversión de recursos se traduce en un mayor y mejor impacto en la población objetivo.

La Tabla 38 sintetiza los principales resultados para el eje eficiencia.

Tabla 38: Resumen de resultados eje temático Eficiencia

Principales Resultados eje temático eficiencia	
La eficiencia como dimensión ausente en la gestión institucional	▪ Ausencia de la dimensión eficiencia tanto en la gestión institucional y programática ▪ Gestión Institucional y Programática centrada en control legalidad y gestión financiera ▪ Débil soporte de los sistemas de información como causa de ineficiencia. ▪ Debilidades del control financiero como barreras a la ejecución eficiente y oportuna del gasto ▪ Necesidad de unificación criterios en supervisiones financieras
Diseño del sistema de financiamiento	▪ Falta de financiación presupuestaria para los 80 bis es un problema de diseño ▪ El concepto de AFE y la “excepcionalidad” del aporte de los Colaboradores

³⁰ *Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías*. División de Control de Gestión. Santiago, Junio 2015.

Principales Resultados eje temático eficiencia	
	▪ Asimetrías de eficiencia por economías de escala entre proveedores de diferentes tamaños
Subvención insuficiente y distribución inequitativa de recursos	▪ Ausencia de correlato entre financiamiento y costos reales de operación: Subvención por niño atendido está desactualizada ▪ Insensibilidad de los mecanismos de financiamiento a las complejidades de cada caso ▪ Programas de baja cobertura con subvenciones promedio o bajas son inviables financieramente
Desfase e inestabilidad en los pagos	▪ Desfase pago 80 bis ▪ Altos costos de implementación que no consideran una etapa cero de instalación y limitan recursos destinados a intervención

Fuente: Elaboración propia CSP

En términos generales, existe una percepción predominante de insuficiencia de recursos que limita el sentido de la discusión sobre eficiencia, porque desde la perspectiva de los actores entrevistados (Colaboradores Acreditados y Nivel Regional del Servicio) hay aspectos esenciales de la ejecución de los programas que no se pueden financiar con los montos de subvención actualmente vigentes. No obstante, es posible afirmar que los aspectos centrales sobre la eficiencia del sistema de financiamiento de los Programas de protección ambulatorios del Servicio implementados por colaboradores acreditados se relacionan con: elementos centrales del diseño del sistema de financiamiento, percepción de subvención insuficiente y distribución inequitativa de recursos, desfase e inestabilidad en los pagos, y burocracia excesiva en la gestión de recursos. A continuación, se desarrolla el detalle de los principales temas.

4.4.1. La eficiencia como dimensión ausente en la gestión institucional

4.4.1.1. Ausencia de la eficiencia en la gestión institucional y programática

Del contenido levantado, se desprende que la institución se centra en el control formal y la revisión de gastos, sin una evaluación exhaustiva de la eficiencia. En el Focus con Direcciones Regionales con presencia rural, se menciona:

“No hay una evaluación exhaustiva de cada una de las instituciones. Por lo tanto, es muy difícil saber quién lo hace más bien o más mal.” (Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural)

Esta afirmación ilustra la carencia de un sistema que distinga, de manera rigurosa, el desempeño de distintos programas o colaboradores. El énfasis sigue puesto en rendir cuentas de manera formal (gastos justificados, plazos cumplidos), sin que existan mecanismos para valorar cuánto se optimizan los recursos o se logran resultados sustantivos. Lo anterior queda reflejado en menciones como la siguiente:

“No existen indicadores sistemáticos de eficiencia en la gestión financiera. La supervisión se centra en la legalidad del uso de los recursos más que en el desempeño financiero o eficiencia” (Profesional Fuerza de Tarea Gestión de Calidad)

4.4.1.2. Débil soporte de los sistemas de información dificulta detección de ineficiencias

Varios de los participantes en las instancias contempladas para el levantamiento de información cualitativa señalan que no existe un “sistema centralizado” que integre datos de desempeño y datos financieros para evaluar qué programas funcionan mejor o peor. En el Focus Direcciones Regionales con presencia rural, se señala:

“No existe un sistema de monitoreo integral: No hay un sistema centralizado que evalúe qué programas funcionan mejor y por qué. La supervisión es principalmente financiera y no técnica.” (Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural)

Al depender de reportes parciales y dispersos, no se logra cruzar información sobre costos, calidad de la atención o impacto en niñas, niños y adolescentes. La ausencia de una plataforma robusta hace difícil corregir a tiempo las ineficiencias o replicar las buenas prácticas.

4.4.1.3. Debilidades del control financiero como barreras a la ejecución eficiente y oportuna del gasto

Si bien el control financiero pretende garantizar un uso correcto de los fondos, la respuesta por parte del Servicio a incidentes o requerimientos de distinta naturaleza puede ser lenta. En el Focus Direcciones Regionales con mayor población, aparece como resumen:

“un organismo colaborador consulta y le responden dos meses después cuando se solucionó el tema.” (Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor población)

Esta demora indica que los equipos en los proyectos deben sortear esperas prolongadas antes de recibir autorización o aclaraciones por parte del Servicio, lo que repercute en la oportunidad de la intervención y puede, incluso, elevar los costos por la inacción temporal. El énfasis en la formalidad, sin protocolos más ágiles, termina demorando compras urgentes, contrataciones o ajustes financieros esenciales para el trabajo en terreno, tal como se refleja en una opinión expresada en los Focus Group:

“Los atrasos en pagos y los cuellos de botella administrativos afectan el flujo de recursos y la capacidad operativa de los programas.” (Focus Direcciones Regionales con Mayor Población)

4.4.1.4. Necesidad de unificación de criterios

Las diferencias de criterio entre distintas regiones también aparecen en las percepciones recogidas en las instancias de levantamiento de información contempladas en la metodología. Esta temática es relevada por

Colaboradores Acreditados respecto de diferentes énfasis en distintos momentos (licitación y ejecución) y por distintos funcionarios a temáticas como la pertinencia territorial:

“...yo siento que cuando se postula la licitación se da bastante énfasis al tema a las características del territorio ¿sí? pero cuando viene la ejecución, eso no se plasma [...] como hay un cambio constante de supervisores queda a criterio de las características de cada supervisión” (Colaborador Acreditado, Taller 5)

Relacionado con lo anterior, si distintas instancias institucionales aplican distintos criterios respecto de temáticas como el monitoreo y la rendición de cuentas, los Colaboradores Acreditados se ven obligados a sobredimensionar los antecedentes documentales, que estiman como necesarios para cubrirse ante posibles observaciones variables. Esto aumenta la carga burocrática y no promueve un enfoque uniforme que incentive la eficiencia, tal como señala un entrevistado:

“Falta de un modelo unificado de monitoreo y rendición de cuentas [...] lo que se traduce en pérdida de eficiencia por el uso de documentación en papel y procesos manuales.” (Entrevista Profesional, Fuerza de Tarea Transformación Digital)

4.4.2. Diseño del sistema de financiamiento

Al indagar con los participantes en las entrevistas, talleres y focus sobre su percepción respecto a la eficiencia en el desempeño institucional, un tema recurrentemente mencionado hace referencia a lo que a su juicio serían problemas de diseño en el sistema de financiamiento, que, si bien podrían no estar directamente relacionados con la eficiencia en el uso de los recursos, su efecto generar condiciones que dificultan alcanzar estándares más altos en esta dimensión. A continuación, se sintetizan estas percepciones respecto de cuatro aspectos en específico.

4.4.2.1. Falta de financiación presupuestaria para los 80 bis³¹ como problema de diseño

Sobre el artículo 80 bis, en el Focus Direcciones Regionales con mayor población se registra:

“El mecanismo de pago a través del artículo 80 bis favorece a grandes fundaciones con respaldo financiero, mientras que las pequeñas OCAs no pueden sostenerse con pagos diferidos.” (Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor población)

³¹ El artículo 80 bis de la Ley 19.968 permite a los Tribunales de Familia ordenar el ingreso de niños y adolescentes a un sistema de protección, incluso si no hay plazas disponibles en los centros ordinarios, para garantizar su salud y bienestar en casos de extrema gravedad. Este artículo busca asegurar la atención de niños y adolescentes cuando sus derechos han sido gravemente vulnerados, permitiendo que sean derivados a programas de protección, incluso cuando no hay cupos disponibles en los sistemas regulares. Toda niña, niño y/o adolescente atendido con al menos una atención con derecho a pago por sobre las plazas establecidas en los convenios formalizados entre el Servicio y entidades colaboradoras, si cuenta con una orden de tribunal se pagará como “plaza 80 bis”

Esta mención explica cómo el esquema de pagos diferidos ocasiona que solo los Colaboradores Acreditados con más espaldas económicas puedan asumir los costos iniciales. Quienes carecen de fondos suficientes quedan en desventaja o no pueden participar, aunque el 80 bis atienda situaciones urgentes. Ello revela un diseño que no prevé el financiamiento estable de estas atenciones “excepcionales”, pero cada vez más frecuentes.

Desde la perspectiva de la eficiencia, esta falta de financiamiento presupuestario estructural implica que las intervenciones bajo esta modalidad no solo dependen de la capacidad financiera del Colaborador, sino que además arrastran retrasos e incertidumbre que afectan la continuidad, oportunidad y calidad de la atención. Esto genera un uso ineficiente de los recursos disponibles, pues impide planificar con anticipación, impone costos adicionales de gestión y deja en riesgo de interrupción servicios que deberían estar operando de forma urgente. Además, se limita la posibilidad de evaluar la eficiencia del gasto, dado que no existen mecanismos sistemáticos para anticipar ni cubrir estos costos, trasladando la carga al prestador.

4.4.2.2. El concepto de AFE y la “excepcionalidad” del aporte de los colaboradores

Si bien el Aporte Financiero Excepcional (AFE)³² surgió como recurso puntual, varios participantes en diversas instancias de recolección de información señalan que permite en la práctica cubrir costos estructurales por la insuficiencia de la subvención basal. En el Focus Direcciones regionales con presencia rural, se señala:

“El AFE ya debería ser un financiamiento absoluto, porque en el fondo la fundación o la ONG prácticamente no aporta nada más a los proyectos que no sea exclusivamente lo del AFE.” (Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural)

Este testimonio muestra la paradoja de un fondo “excepcional” que termina siendo el único sostén para muchos programas. Por lo anterior, desde la perspectiva de distintos entrevistados, se señala que debería eliminarse y avanzar hacia un modelo de financiamiento 100% estatal. En este sentido, el AFE sostenido por el actual esquema de financiamiento genera una distorsión que provoca que no se refleje la verdadera magnitud de los costos fijos, y que permanezca la idea de que la subvención formal alcanza, aun cuando se recurra siempre al AFE para equilibrar las cuentas.

Al utilizar el AFE de manera permanente para cubrir gastos fijos, se oculta el verdadero costo de operación de los programas, impidiendo una planificación financiera transparente y adecuada. Además, el uso recurrente del AFE como fuente de financiamiento estructural desincentiva la optimización de recursos, dado que no existen incentivos ni criterios de evaluación explícitos para su asignación o uso eficiente. En este marco, la eficiencia del sistema se ve comprometida, ya que se desvincula el uso de recursos extraordinarios del cumplimiento efectivo de metas o de la mejora en la gestión.

³² Mecanismo establecido en la Ley N° 20.032, que permite al Servicio otorgar recursos adicionales, de carácter extraordinario y por única vez, a los colaboradores acreditados. Su finalidad es atender situaciones no previstas en el financiamiento regular que comprometan la continuidad o calidad de la ejecución programática.

4.4.2.3. Asimetrías de eficiencia por economías de escala entre proveedores de diferentes tamaños

En el Focus Direcciones regionales con presencia rural, se consigna que los programas con menor capacidad administrativa o de menor escala están en desventaja respecto a su capacidad para acceder a financiamiento y mantenerse competitivos frente a operadores de mayor escala:

“Se mencionó que los programas más pequeños o con menos capacidad administrativa no tienen acceso a incentivos diferenciados, lo que los coloca en desventaja frente a grandes fundaciones.”
(Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural)

Esto repercute en la eficiencia aparente, pues las entidades grandes pueden negociar costos o repartir gastos fijos entre muchos proyectos, mientras que las pequeñas asumen un mayor costo unitario. La falta de una diferenciación por tamaño o capacidad agrava la desigualdad entre proyectos y puede llevar a la monopolización de la oferta por parte de operadores grandes.

4.4.2.4. Altos costos de implementación que no consideran una etapa cero de instalación

En los talleres con colaboradores acreditados, se describe que los gastos iniciales (búsqueda de inmuebles, adaptación de instalaciones, contratación y capacitación de equipos) no cuentan con un financiamiento específico, situación que afectaría en mayor magnitud a los colaboradores de menor tamaño:

“En algunas regiones, la falta de inmuebles adecuados y los altos costos de arriendo [...] impiden la instalación de nuevos programas. Esto afecta especialmente a los programas de cuidado alternativo y residenciales.” **Focus Direcciones regionales con presencia rural**

“Las fundaciones grandes y que llevan más tiempo pueden asumir costos iniciales y administrar recursos con mayor flexibilidad.” **Focus Direcciones Regionales con mayor población**

Se hace referencia a que los costos de habilitar sedes obligan posteriormente a desviar recursos de la subvención basal, afectando la calidad de los proyectos desde el inicio. Si no se reconoce esta fase cero de instalación, el proyecto arranca con menor capacidad de intervención.

Con todo, y desde la perspectiva de la eficiencia, esta omisión genera una distorsión a nivel de estructura en el uso de los recursos, ya que obliga a financiar gastos de instalación con fondos destinados a la operación regular del servicio. Esto ocasiona que los recursos no se destinan directamente al cumplimiento de objetivos programáticos desde el inicio, reduciendo la efectividad de la intervención. Más aún, dificulta la comparación de eficiencia entre prestadores, ya que algunos absorben estos costos sin registro claro, mientras que otros ven afectada su operación. Por lo tanto, no reconocer ni financiar esta etapa de instalación limita la posibilidad de optimizar los recursos disponibles y reduce el impacto potencial de los programas desde su puesta en marcha.

4.4.3. Subvención insuficiente y con escasa capacidad de adaptación a las complejidades de la intervención

Estrechamente relacionado con la percepción de debilidades en el diseño del sistema de financiamiento, diversos actores manifiestan que a su juicio los recursos que el Servicio destina para el pago por los servicios que las entidades colaboradoras prestan a los niños, niñas y adolescentes a su cuidado resultan insuficientes. Esta percepción se manifiesta en menciones reiteradas a dos aspectos específicos que se detallan a continuación.

4.4.3.1. Ausencia de correlato entre financiamiento y costos reales de operación

La información levantada apunta a que el monto por niña, niño o adolescente no refleja el costo efectivo de los servicios contemplados en el diseño de los programas que se detallan en las orientaciones técnicas. La información levantada indica que el monto base por niña, niño o adolescente no guarda relación con el costo efectivo de implementar los servicios según lo definido en las orientaciones técnicas. Esto implica que el financiamiento asignado no considera los estándares mínimos establecidos por el propio modelo programático.

En el Focus con Direcciones regionales se plantea:

“Esta camiseta de costo por niño, de costo por programa, no tiene una expresión en lo territorial que a nosotros nos permita protección especializada.” (Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural)

Este comentario ejemplifica que el diseño técnico y el financiamiento no se ajusta a la realidad de cada territorio (por ejemplo, zonas con altos costos de arriendo o acceso limitado a profesionales), generando brechas estructurales. Dado que la subvención no se ajusta a factores como costos de infraestructura, dotación mínima requerida o arriendos, los Colaboradores Acreditados dependen de AFE u otros mecanismos complementarios para cumplir con lo estipulado técnicamente.

4.4.3.2. Insensibilidad de los mecanismos de financiamiento a las complejidades de cada caso y a la realidad geográfica

Distintos participantes señalaron que las normas financieras no consideran la heterogeneidad territorial ni la intensidad de los casos atendidos. Es decir, se asignan los mismos montos sin distinción por ubicación geográfica o gravedad de la situación, lo que genera importantes desequilibrios y una pérdida de eficiencia, en tanto los recursos no se asignan ni gestionan de acuerdo a criterios de optimización frente a los objetivos programáticos del Servicio.

“Tenemos una subvención estándar por número de niño. Eso da lo mismo si el proyecto se hace en Providencia o donde sea [...] tengo otro FAE en Santa Cruz que no le pagan territorialidad, pero que tiene una dispersión geográfica importantísima.” Taller 1 Colaboradores Acreditados.

"Las características de las familias también piden que los recursos financieros sean distintos, sean más adaptados a sus propias realidades, tanto como en la movilización entre los territorios, como las complejidades que están presentando." Taller 1 Colaboradores Acreditados.

Se menciona también la necesidad de “pensar en una política pública distinta” para zonas con mayores dificultades, sugiriendo que el diseño no está calibrado a la complejidad. Sin un factor de ajuste que permita adaptar los recursos al tipo de intervención requerida —por ejemplo, casos clínicamente más graves o en contextos territoriales más exigentes—, los programas no pueden distribuir los recursos de forma proporcional a la carga de trabajo, afectando la eficacia del trabajo técnico y su sustentabilidad operativa. En este sentido, la eficiencia se ve comprometida porque los recursos disponibles no se utilizan en función de los niveles de esfuerzo o intensidad que cada caso demanda.

Por otro lado, varios de los participantes en entrevistas, focus y/o talleres señalan que en zonas rurales o extremas el número de niñas, niños o adolescentes atendidos puede ser reducido, pero se requieren los mismos gastos fijos que en lugares con alta densidad de población. En el Focus Direcciones regionales con presencia rural se mencionó:

“Se mencionó que los programas más pequeños o con menos capacidad administrativa no tienen acceso a incentivos diferenciados [...]” (Profesional Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural)

En la práctica, esto significa que un dispositivo con 10 o 15 plazas enfrenta arriendos, traslados y honorarios sin escalas ajustadas que permitan incorporar estas complejidades en el financiamiento. Al final, los costos superan la subvención, volviendo insostenibles programas que, no obstante, son cruciales para poblaciones dispersas. Esta desconexión entre el diseño del financiamiento y la realidad operacional concreta impide un uso eficiente de los recursos, ya que no se logra una correspondencia entre el gasto y los resultados esperados, ni se favorece una asignación diferenciada según las necesidades de atención.

4.4.4. Diferencia entre Programas

Debido a lo poco incorporado del concepto en las percepciones de los actores que participan en las instancias de levantamiento cualitativo no es posible constatar percepciones diversas sobre la dimensión de eficiencia entre distintos programas.

4.4.5. Diferencia entre Actores

A partir de la información recabada, se percibe una diferencia de enfoque entre la Dirección Nacional, funcionarios del nivel regional y los Colaboradores Acreditados. En el caso de la Dirección Nacional, se advierte una preocupación marcada por la excesiva atomización de operadores y la insuficiente capacidad de supervisión financiera. En las entrevistas con el Director Nacional, se menciona el alto número de proyectos y egresos financieros mensuales, lo que dificulta una revisión detallada con la dotación de supervisores financieros existente. También se señala la falta de herramientas tecnológicas, como la inteligencia artificial y sistemas de control en tiempo real, para gestionar y fiscalizar de manera eficiente. Dentro de este diagnóstico,

la Dirección Nacional sugiere concentrar la oferta en un menor número de colaboradores con mayor alcance y dar prioridad a la prevención antes que a la intervención tardía.

Por su parte, otros profesionales del Servicio, especialmente desde equipos regionales o fuerzas de tarea internas, comparten el diagnóstico sobre la limitada capacidad de supervisión y la ausencia de indicadores de impacto, pero hacen hincapié en la carencia de una diferenciación territorial en el financiamiento y en la lentitud de los pagos, sobre todo en los casos del artículo 80 bis. Subrayan que la supervisión financiera es mayoritariamente manual, y que, dados los antecedentes considerados, o permite efectuar análisis de eficiencia.

Los colaboradores acreditados, por otro lado, ponen el acento en la insuficiencia de la subvención y en la necesidad de un diseño financiero que refleje los costos reales, reconozca economías de escala y atienda las desigualdades en zonas rurales. Algunos colaboradores destacan la necesidad de actualizar el monto de la subvención, por ejemplo, señalando que no se cubren gastos básicos como el arriendo. Además, ven en el Aporte Financiero Excepcional la única forma de sostener parte de los costos estructurales, lo que desvirtúa la idea de “excepcionalidad” y manifiesta, en su opinión, un déficit crónico de recursos.

En conjunto, mientras la Dirección Nacional enfatiza la importancia de un control más robusto y menos fragmentado, otros equipos y colaboradores subrayan la necesidad de un financiamiento que se ajuste a las distintas realidades territoriales y de un esquema de pago que cubra suficientemente los costos básicos. Ambos enfoques señalan que la eficiencia seguirá en entredicho si no se materializan cambios en la forma de supervisar y financiar los programas.

4.4.6. Conclusiones

En síntesis, respecto de la eficiencia en general del sistema, los hallazgos revelan que, aunque esta se define como la relación entre objetivos y recursos, en la práctica no se prioriza su seguimiento. El debate sobre eficiencia se diluye en otros temas como financiamiento, calidad y cobertura, sin generar indicadores concretos. Los antecedentes indagados y sistematizados sobre la percepción de falta de un monitoreo sistemático dan cuenta de que optimizar el uso recursos no constituye una prioridad en las políticas de financiamiento, lo que lleva a enfocarse en cobertura y rendición de cuentas sin medir explícitamente la eficiencia en la gestión.

La evidencia recogida a través de entrevistas, focus group y talleres señala que la eficiencia del sistema de financiamiento del Servicio –entendida como la capacidad de alcanzar los objetivos programáticos con el uso óptimo de los recursos disponibles– se ve limitada por varios factores críticos. Primero, la ausencia del concepto explícito de eficiencia tanto en la gestión interna del Servicio como en la relación contractual con los Colaboradores Acreditados, lo que impide que esta dimensión sea considerada un eje de evaluación o mejora. Segundo, problemas estructurales en el diseño del sistema de financiamiento, que no promueven ni recompensan una gestión eficiente, y tercero, la existencia de subvenciones estandarizadas, insuficientes y rígidas, que dificultan ajustar los recursos a las necesidades reales de intervención.

Además, existen factores que, aunque no siempre se abordan como problemas de eficiencia, inciden directamente en ella. La asignación homogénea de recursos, sin considerar la complejidad territorial o de los casos, genera inequidades y distorsiona la relación entre insumos y resultados. La falta de financiamiento para

intervenciones urgentes vía artículo 80 bis, para la etapa cero de instalación de programas, y el uso estructural del AFE como financiamiento habitual reflejan un diseño financiero insensible a las condiciones reales de operación. Estas rigideces afectan la planificación, reducen la capacidad de respuesta y dificultan la trazabilidad del gasto, comprometiendo así el uso óptimo de los recursos disponibles.

En conjunto, estos elementos generan condiciones donde no se incentiva ni monitorea el uso eficiente de los recursos, lo que afecta directamente la capacidad de los programas frente a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y de los equipos profesionales. En términos de eficiencia, esta insensibilidad estructural implica que los recursos disponibles no se distribuyen ni gestionan en función de criterios de optimización del gasto o impacto. Esta mirada crítica ha sido ampliamente compartida por los distintos actores entrevistados, quienes, desde sus propias experiencias, han planteado una serie de propuestas para mejorar la eficiencia del sistema de financiamiento.

La Tabla 39 presenta las propuestas de mejora realizadas por los entrevistados representantes de Colaboradores Acreditados, y profesionales del Nivel Regional y Central del Servicio en materia de eficiencia:

Tabla 39: Propuestas de mejoras para eje temático Eficiencia sugeridas por los entrevistados

Propuestas de mejora en materia de eficiencia del sistema de financiamiento
■ Relevar la eficiencia como componente central del sistema de financiamiento ○ Varios actores han manifestado la necesidad de contar con mecanismos que permitan distinguir qué tan bien se están usando los recursos, en lugar de limitarse a verificar el cumplimiento formal. ■ No hay una evaluación exhaustiva de cada uno de los colaboradores acreditados en términos de eficiencia. Por lo tanto, no es posible individualizar cuales de ellos gestionan los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos de manera más eficiente. ○ Para avanzar en este punto, se propone incorporar indicadores concretos de relación entre gasto y resultados, de modo que el seguimiento financiero no sea únicamente una exigencia administrativa, sino también una herramienta para comparar la eficiencia entre proyectos y colaboradores. ■ Ajustar la subvención a la realidad territorial y a los costos operativos ○ Las instituciones colaboradoras señalan que el valor fijo por niña, niño o adolescente queda desactualizado en zonas con arriendos o condiciones de vida más costosas. ○ Con base en esto, se sugiere implementar factores de corrección o indexación que reconozcan las diferencias territoriales y los gastos de infraestructura de cada programa, evitando la dependencia crónica de aportes extraordinarios. ■ Reforzar el financiamiento basal en lugar de recurrir sistemáticamente al AFE ○ El Aporte Financiero Excepcional (AFE) se ha vuelto una modalidad habitual para cubrir costos estructurales, perdiendo su carácter extraordinario. ○ Por ello, conviene reformular el esquema de financiamiento de modo que el costo real de los programas quede cubierto en el presupuesto basal, y reservar el AFE solo para situaciones genuinamente puntuales o emergentes. ■ Perfeccionar el control financiero para hacer más eficiente la gestión ○ El retraso y la rigidez en los procesos de pago o en la devolución de recursos entre otros generan costos adicionales y afectan la continuidad de la atención. ○ Para solucionar esto, los participantes recomiendan facilitar la redistribución interna de fondos dentro de la misma institución, habilitar procesos de validación más ágiles para gastos urgentes y regularizar el pago de las sobre atenciones con mayor celeridad.

Propuestas de mejora en materia de eficiencia del sistema de financiamiento	
▪ Reducir barreras y adaptar criterios para organizaciones más pequeñas o en zonas alejadas	○ Los testimonios coinciden en que los operadores de menor escala enfrentan costos proporcionales más elevados y requisitos que dificultan su participación. Tal como se registra en el Focus Direcciones regionales con presencia rural:
	○ En esta línea, se propone innovar mediante modalidades de pago que contemplen factores como la dispersión geográfica y la dificultad de acceso, garantizando la sostenibilidad de los proyectos en zonas rurales.

Fuente: Elaboración propia CSP

4.5. INCENTIVOS

El estudio conjunto de la economía y del derecho permite reconocer que todo ordenamiento legal genera un conjunto de incentivos o desincentivos que modelan el comportamiento de las personas o instituciones que están bajo su directriz regulatoria. Si bien se asocia a un comportamiento intencionado de la propia autoridad con el fin de lograr determinados conjuntos de comportamientos por parte de los agentes regulados, también debe tomar en consideración que son los propios agentes quienes establecen un comportamiento estratégico ante esta regulación, identificando dichos incentivos como también reconociendo desincentivos que deviene de ese mismo ordenamiento legal.

Dado el marco de análisis anterior, en el caso de la presente consultoría, se entiende como incentivo la mayor inclinación a la elección de una determinada acción o forma de comportamiento por parte de la institución (o persona) correspondiente como resultado (o a consecuencia) del esquema de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032 y el sistema de financiamiento en su conjunto.

La Tabla 40 sintetiza los resultados centrales en materia de incentivos del Sistema de Financiamiento.

Tabla 40: Principales resultados en materia de Incentivos

Principales Resultados en materia de Incentivos	
Oportunidades para incentivar el buen desempeño	▪ Establecimiento de prórroga automática del convenio de Colaboradores Acreditados de alto desempeño (posible de implementar). ▪ Posibilidad de otorgar un bono a las Colaboradores Acreditados por proyectos bien ejecutados (posible de implementar).
Desincentivos	▪ Insuficiencia del aporte financiero estatal en relación con los costos reales de operación (en operación). ▪ Problemas asociados al sistema pago por caso atendido (en operación). ▪ Retrasos en los pagos, especialmente aquellos casos derivados por 80 bis (en operación). ▪ Exigencia de implementación completa sin financiamiento inicial (en operación). ▪ Existencia de una supervisión punitiva (en operación). ▪ Desincentivos a la ejecución de programas en zonas extremas, aisladas o rurales (en operación). ▪ Rigidez del esquema de pagos (en operación).

Principales Resultados en materia de Incentivos	

Fuente: Elaboración propia CSP

De acuerdo con la información recabada, es factible afirmar que, en términos generales, el actual sistema de financiamiento genera más desincentivos que incentivos en las instituciones involucradas en su gestión, lo cual incluye no sólo a las Colaboradores Acreditados sino también al propio Servicio Nacional de Protección Especializada.

4.5.1. Oportunidades para incentivar el buen desempeño

A partir del levantamiento cualitativo realizado, se logró identificar diversas oportunidades para incentivar el buen desempeño de los Colaboradores Acreditados. Estas oportunidades apuntan a introducir mecanismos que fortalezcan la estabilidad institucional, reconozcan la calidad técnica y promuevan la mejora continua de los programas.

4.5.1.1. Establecimiento de prórroga automática del convenio de Colaboradores Acreditados de alto desempeño.

Uno de los aspectos que se resaltó como una oportunidad para incentivar el buen desempeño es la posibilidad de prorrogar los convenios de aquellas instituciones que superen un cierto nivel de exigencia y/o cumplimiento, evitando de ese modo tener que participar de un nuevo proceso licitatorio y la incertidumbre que conlleva la eventual no adjudicación. Por el contrario, se reconoció que no existen en la actualidad mecanismos formales y automáticos de prórroga. Hoy, incluso aquellos programas que cumplen con sus metas, que presentan buenas evaluaciones técnicas y que no tienen observaciones significativas en materia de supervisión, al término de su convenio deben enfrentar el mismo proceso competitivo que las demás instituciones. Esta situación es percibida como injusta y desincentivadora y obliga a los equipos a operar con una sensación constante de inestabilidad, lo cual se ve exacerbado por la duración extremadamente limitada de los convenios. Ello afecta la retención de los buenos profesionales a la par que cuestiona el fortalecimiento institucional y la planificación de largo plazo, factores que resultan especialmente relevantes en contextos donde se requiere construir vínculos con la comunidad, lo cual necesita esfuerzo y, sobre todo, tiempo.

“Como incentivo, primero, yo contaría como incentivo, por ejemplo, la prórroga de los convenios. Cuando un colaborador demuestra que ha ejecutado bien un proyecto, el Servicio tiene posibilidad de no llamar a licitación al término de ese convenio, sino que unilateralmente decirle “sabe que, usted lo ha hecho bien, se mantiene usted en ese convenio por el mismo período que licitó. Y eso para mí es un incentivo”. (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.5.1.2. Posibilidad de otorgar un bono a los Colaboradores Acreditados por proyectos bien ejecutados

Los contenidos recopilados en los talleres realizados con Colaboradores Acreditados revelan de forma consistente que el actual esquema de financiamiento basado en subvenciones nominales por plaza convenida resulta insuficiente, rígido y desconectado de la realidad operativa de los programas.

Esta estructura presupuestaria no contempla variaciones por complejidad territorial, sobre atenciones, ni diferencias en estándares de calidad, afectando de forma especialmente aguda a organizaciones pequeñas, rurales y con escasa capacidad de absorción financiera. Además, los pagos suelen realizarse con desfase de meses, y los mecanismos de actualización de montos son lentos y desarticulados. Frente a este panorama, la entrega de un bono transitorio y extraordinario se posiciona como una herramienta de corto plazo capaz de mitigar parcialmente las distorsiones del sistema vigente, sin requerir aún reformas legales estructurales.

Desde la perspectiva de los talleres, este bono sería justificado no solo como una forma de compensar desequilibrios acumulados, sino también como un mecanismo paliativo frente al costo real de atención que hoy no es cubierto por el Estado. Por ejemplo, en programas como DCE y FAE, donde el número de plazas efectivamente atendidas supera ampliamente las plazas financiadas, se registran déficits operacionales mensuales de hasta un 30%, asumidos directamente por los Colaboradores Acreditados. En este sentido, un bono podría focalizarse en aquellos Colaboradores que presenten sobrecarga comprobada, brechas territoriales reconocidas, o buenos niveles de desempeño sostenidos, actuando como instrumento de equidad correctiva dentro de un sistema que hoy trata igual a quienes operan en condiciones muy distintas.

A su vez, el bono podría contribuir a modelar la transición hacia un nuevo esquema de financiamiento basado en desempeño, suficiencia y diferenciación. Esta transición exigiría pruebas controladas de incentivos, diferenciación de tarifas, y ajustes por contexto, todos elementos que podrían integrarse a un bono condicionado. Por ejemplo, se podrían explorar bonos asociados al cumplimiento de metas mínimas de gestión, acreditación, permanencia territorial en zonas críticas o mejora de estándares técnicos. Así, más allá de ser una solución de emergencia, el bono funcionaría como una fase piloto de políticas de financiamiento con criterios más complejos y estratégicos, que contribuyan a reducir la inequidad estructural del sistema actual.

En síntesis, otorgar un bono a los Colaboradores Acreditados es una oportunidad de mejora en el marco del sistema actual, en tanto opera como una medida paliativa frente a inequidades inmediatas y una herramienta instrumental para pilotear cambios estructurales. Sin embargo, su implementación debiera estar sujeta a criterios objetivos de focalización y evaluación, evitando replicar las problemáticas asociadas al régimen de financiamiento vigente. Esto incluye asegurar transparencia en su asignación, monitoreo de sus efectos, y coherencia con los principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad que deberían orientar el diseño de un nuevo modelo financiero propuesto para el Servicio Nacional de Protección Especializada.

“Hay en la ley un incentivo para los Colaboradores que, lo voy a decir con mis palabras, lo hacen bien. [...] Y ese incentivo es un bono. Un bono monetario. [...] Este bono está limitado por un 2% del presupuesto de la línea programática y en algunos casos es un monto bastante interesante. Pero ese bono, para poderse lo entregar, requiere de todo un procedimiento de evaluación, de información, de

control, y además de un reglamento previo. Y ese reglamento hoy día no existe.” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

“La 20.032 contempla la posibilidad de otorgarle un bono en beneficio a un colaborador por un proyecto que ejecute bien. Un bono de un porcentaje de la subvención que, si no me equivoco, creo que es hasta el 2%. [...] Pero además el Servicio tiene que crear un reglamento de cómo vamos a asignar ese bono [...] que tenga una paramétrica de en base a qué.” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

“Un buen incentivo es la evaluación, ahora una evaluación real.” (Experto Nacional)

Como contrapunto a las citas anteriores, es conveniente señalar que la entrega del bono es una alternativa actualmente disponible en términos normativos pero la falta de un mecanismo que regule su asignación no permite su utilización. De ese modo, resulta factible señalar la importancia de incorporar criterios de focalización y evaluación mediante la elaboración de un reglamento ad hoc de tal manera de viabilizar su funcionamiento.

4.5.2. Desincentivos para el buen desempeño

Las personas entrevistadas y participantes de los diversos talleres realizados identificaron una serie de situaciones o acciones que pueden ser considerados como desincentivos para la prestación de servicios por parte de los Colaboradores Acreditados, es decir como factores que perjudican la prestación de servicios en curso.

4.5.2.1. Insuficiencia del aporte financiero estatal en relación con los costos reales de operación

Una crítica (o desincentivo) especialmente destacado se asocia a la insuficiencia del financiamiento otorgado por el Estado para cubrir los costos reales de operación de los programas. Es así como se señala que los montos transferidos no alcanzan para sostener adecuadamente los equipos técnicos, infraestructura, arriendos, servicios básicos, transporte y menos intervenciones especializadas que muchas veces requieren los usuarios. Esta brecha se vuelve aún más crítica en entornos de alta complejidad donde los costos aumentan significativamente. De hecho, algunos programas son descritos como estructuralmente deficitarios, al punto que varias instituciones han debido cerrar centros o asumir deudas para poder continuar operando. De ese modo, se estima que el diseño financiero no considera ni la variabilidad ni la progresividad en la evolución de los casos, así como tampoco permite responder a necesidades emergentes. Esta situación incentiva una precarización de los equipos, limitando la posibilidad de innovar a la par de colocar en riesgo la calidad y continuidad de las intervenciones.

“Todas las entidades están deficitarias, porque el modelo no fue piloteado, no tuvo plataforma mínima financiera de flotación. Nos dejaron al arbitrio de la libre demanda y, sino llegan derivaciones, igual tienes que pagar arriendo, los sueldos, todo. El pago es mínimo, es un modelo precario” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.5.2.2. Problemas asociados al sistema de pago por caso atendido

Por otra parte, la estructura misma de pago fijo por caso atendido establece un esquema en el cual no se reconoce ni se financia la mayor complejidad de un conjunto de casos. De ese modo, un caso singularmente

complejo, que requiere de una mayor dedicación de horas profesionales (y gastos como transporte y otros) recibirá el mismo pago que un caso de mediana complejidad o complejidad baja.

“Los inteligentes que crearon este modelo dijeron que una derivación, un pago, aunque esté para hacer un buen diagnóstico que tenga que hacer cinco visitas...” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

A esta falta de diferenciación por complejidad se suma una rigidez estructural en la cobertura de costos operativos. En entrevista con expertos nacionales, se ha señalado que el sistema de pago por niño atendido no se ajusta a la lógica de financiamiento de servicios con altos costos fijos, lo que genera una vulnerabilidad financiera permanente para los prestadores.

“La mayoría de tus costos son costos fijos... si tengo menos niños, tengo que pagar lo mismo.” (Experto Nacional)

4.5.2.3. Retrasos en los pagos, especialmente aquellos casos derivados por 80 bis

A lo anterior, se suma la constante demora en los pagos provenientes del Estado, particularmente los vinculados al mecanismo del Artículo 80 bis. En efecto, estos retrasos, que en algunos casos superan los 60 días, afectan a los Colaboradores Acreditados en términos de sus flujos de caja obligándolos a recurrir a líneas de crédito, endeudamiento, e incluso a la postergación del pago de sueldos y cotizaciones previsionales, con el consiguiente impacto en los equipos técnicos. La situación es especialmente crítica para organizaciones pequeñas o sin respaldo financiero ya que dependen casi exclusivamente de los fondos públicos para operar.

Además, los Colaboradores Acreditados, coinciden en que la falta de certeza sobre las fechas de transferencia de recursos dificulta la planificación financiera, aumenta la inestabilidad y genera un desgaste permanente en la gestión administrativa.

“Nos han pedido desde el Servicio atender plazas en calidad 80 bis para hacernos cargo de la lista de espera. [...] Y esas plazas nos las pagan con dos meses de desfase. Entonces, afecta un montón” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

4.5.2.4. Exigencia de implementación completa sin financiamiento inicial

Otro aspecto especialmente sensible corresponde a la exigencia de implementar los programas con equipos completos y funcionamiento al 100% desde el primer día sin que se verifiquen mecanismos de financiamiento que se hagan cargo de apoyar adecuadamente esa etapa inicial. A mayor abundamiento, se exigen garantías financieras previas a la ejecución misma del proyecto, lo que se constituye en verdaderas barreras de entrada especialmente para aquellas instituciones que por su envergadura (medianas o pequeñas) o por su reciente fundación, no son capaces de contar con el respaldo financiero suficiente para cumplir esta exigencia. De este modo, las instituciones que desean prestar servicios deberán financiar gastos inmediatos (especialmente durante los tres primeros meses), en aspectos tales como infraestructura, contratación de personal y otros asociados al cumplimiento normativo sin recibir los primeros pagos asociados a la ejecución del proyecto en cuestión. Es esta misma razón la que explica la necesidad de endeudarse. Esta situación coloca en entredicho la sostenibilidad de largo plazo de la institución y de los proyectos que administra.

“Entonces, los primeros seis meses, yo diría que son un periodo crítico para los proyectos en términos de implementación, porque requieren un uso y una revisión financiera muy al detalle, [...] porque al mismo tiempo tenemos que estar pensando en las remuneraciones de los profesionales, entre otras obligaciones legales. Y eso se ve en la práctica, no necesariamente en la implementación de los proyectos, pero completamente desde el día uno. Entonces, ahí tenemos otro nudo crítico, que es la implementación misma, el proceso de implementación” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.5.2.5. Existencia de una supervisión punitiva

Los Colaboradores Acreditados participantes de los talleres caracterizan la supervisión realiza el Servicio especialmente durante los primeros meses de funcionamiento mucho más orientada al ámbito punitivo que al ámbito colaborativo o asesor. En efecto, afirman que los equipos de supervisión técnica y financiera tienden a enfocarse en la búsqueda de errores formales y en la aplicación de sanciones en vez de cumplir un rol orientador o de apoyo. Esta situación genera un clima de desconfianza y presión excesiva, lo que se vuelve especialmente tenso durante los primeros seis meses de implementación del programa. Es así como se exige el cumplimiento total de las condiciones técnicas, administrativas y operativas desde el primer día, aun cuando el financiamiento no ha sido transferido o los equipos están en proceso de instalación. Cabe señalar que esta actitud desincentiva la innovación y el aprendizaje institucional al alentar una actitud conservadora por parte de los equipos de trabajo ante el temor de las eventuales sanciones por no apegarse con estricta a las orientaciones aprobadas.

“El sistema, además, solicita que las casas, o la estructura, sean implementadas al cien por ciento desde el día uno, y las intervenciones se comiencen a realizarse, tal como se han dado las orientaciones técnicas desde el día uno. O al menos eso se ve desde las supervisiones técnicas, se requiere desde las direcciones regionales, pero en la práctica eso es muy difícil. Las casas, por lo general, parten por lo básico, y eso significa también observaciones desde el primer momento, hacia las instituciones y hacia los proyectos, de parte del Servicio.”. (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

En otras palabras, este tipo de supervisión punitiva por parte del Servicio Nacional de Protección Especializada es percibida por los Colaboradores como un enfoque excesivamente centrado en el control administrativo y la fiscalización formalista, en lugar de una supervisión orientada al acompañamiento técnico o la mejora continua.

Esta modalidad de supervisión genera un clima de desconfianza, donde los errores se sancionan más que comprenderse como oportunidades de aprendizaje. Además, se menciona que esta lógica desincentiva la innovación programática, tensiona innecesariamente las relaciones entre los equipos técnicos y el Servicio, y muchas veces desatiende el contexto territorial o las condiciones estructurales en que operan los programas, especialmente en regiones extremas o rurales. Desde esta mirada, se propone avanzar hacia un modelo más formativo, colaborativo y con enfoque de desarrollo de capacidades institucionales.

4.5.2.6. Desincentivos a la ejecución de programas en zonas extremas, aisladas o rurales.

Por otra parte, es factible señalar que el actual sistema de financiamiento desincentiva fuertemente la operación en zonas extremas o rurales, debido a que la rigidez del sistema de pago por atención no se adapta adecuadamente a las condiciones y características territoriales. Es así como los Colaboradores Acreditados

participantes en los talleres señalaron que los costos logísticos, de transporte y de implementación en estos territorios son significativamente más altos, pero el sistema de financiamiento no contempla mecanismos diferenciadores ni bonificaciones que compensen estas dificultades. Ello, pese a que el monto de pago asociado a determinados programas, incorporan factores de territorialidad en el cálculo del pago final por dicha prestación. La razón fundamental se relaciona a la insuficiencia del aumento en el pago asociado al criterio de territorialidad en especial en aquellos casos de acentuado aislamiento geográfico. A lo anterior, se suma la escasez de servicios complementarios ofrecidos por el sistema intersectorial (como salud o educación), lo que aumenta la complejidad y el costo de la intervención al exigir mayor tiempo y esfuerzo por parte de los equipos al verse exigidos a dedicar largas jornadas en coordinar alguna prestación en el propio sistema intersectorial o bien a pagar de manera privada la prestación requerida. Pese a ello, los Colaboradores Acreditados que implementan proyectos en este tipo de zona deben cumplir con los mismos estándares y metas que aquellos que prestan servicios en zonas urbanas, lo que genera una percepción de injusticia y precariedad. Ello ha llevado a que determinados Colaboradores eviten postular o incluso renuncien a operar en territorios rurales, extremos o aislados. Todo lo anterior, evidentemente termina modelando una cobertura inequitativa en términos territoriales.

“En nuestra región tenemos 33 comunas, teniendo de ellas un 53% ruralidad, y 10 comunas que son eminentemente rurales [...] Dentro de los desafíos que nosotros vemos [...] tiene que ver con la infraestructura [...] los equipos técnicos, cómo lograr que haya equipos que se mantengan [...] la preparación técnica de los equipos que llegan a los sectores rurales”. (Profesional del Servicio, Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural).

“Tenemos dispersión territorial, ruralidad [...] el macro sector urbano como Santiago tiene acceso inmediato a todo. El resto tenemos que ir a buscarlo.” (Profesional del Servicio, Dirección Regional, Regiones con mayor presencia rural).

4.5.2.7. Rigidez del esquema de pagos

En el actual sistema de financiamiento, los pagos están estructurados en función de criterios rígidos, como el número de atenciones o derivaciones, sin considerar aspectos como los resultados obtenidos, la profundidad del trabajo realizado o la implementación de metodologías innovadoras o culturalmente pertinentes. Esta situación termina generando desincentivos tales que hacen tender el comportamiento de los Colaboradores hacia el cumplimiento mínimo, donde lo importante es alcanzar metas cuantitativas, más que asegurar intervenciones efectivas y adaptadas a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.

“Yo creo que efectivamente [...] la subvención se duplicó prácticamente respecto a lo que es el PPF, pero las exigencias son tan grandes que no se vio reflejada en el sueldo de los profesionales, que es lo que se lleva el porcentaje más alto del gasto siempre. [...] Y lo otro, que nos exigen profesionales con un montón de experiencia.” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional).

4.5.3. Diferencia entre Programas

Respecto a los incentivos y desincentivos se observan diferencias entre programas. En el Programa de Acompañamiento Familiar Territorial (AFT), los principales incentivos están relacionados con el impacto

comunitario del trabajo preventivo, la posibilidad de establecer vínculos territoriales sostenidos y el reconocimiento profesional del enfoque psicosocial. Sin embargo, los desincentivos superan a los beneficios actuales dado que, tal como señalan los Colaboradores Acreditados, el sistema de financiamiento no contempla adecuadamente la sobrecarga de casos que enfrentan, y que las plazas financiadas no se ajustan al número real de familias atendidas ni al esfuerzo territorial requerido. También se señaló que no existe diferenciación presupuestaria por ruralidad o dispersión geográfica, lo que penaliza a equipos que deben cubrir zonas amplias con bajos niveles de conectividad. La falta de incentivos institucionales para fortalecer equipos y expandir cobertura en territorios rezagados ha desincentivado la continuidad en la línea AFT, especialmente en Colaboradores Acreditados pequeños. La percepción común es que el programa, pese a su valor estratégico, se encuentra subfinanciado y subvalorado políticamente, afectando tanto la calidad de la intervención como la retención de personas profesionales especializadas.

Respecto al Diagnóstico Clínico Especializado (DCE), si bien se reconoce su rol esencial como puerta de entrada al sistema de protección especializada, el modelo actual de financiamiento carece de todo tipo de incentivo operativo o financiero. Los talleres con Colaboradores Acreditados identifican como una de las principales dificultades la brecha sistemática entre el costo real de atención y los montos transferidos, sumado a que el financiamiento no se ajusta a la demanda efectiva, que es creciente y muchas veces incierta. Otro desincentivo es la alta exigencia técnica impuesta por el Servicio sin proporcionalidad en recursos, lo que incluye requerimientos de informes exhaustivos, tiempos de respuesta reducidos y trabajo con múltiples dispositivos territoriales. Por ejemplo, esta asimetría entre exigencia y financiamiento ha llevado a que muchas organizaciones desistan de participar en esta modalidad, generando una reducción de la oferta y concentración territorial, especialmente en zonas de mayor complejidad. A juicio de los participantes, el modo de financiamiento de DCE no solo no incentiva la excelencia técnica, sino que castiga la permanencia institucional, desincentivando completamente su sostenibilidad.

El Programa de Familias de Acogida Especializada (FAE), por su parte, enfrenta incentivos simbólicos ligados a su alta valoración institucional y social, ya que se considera una alternativa prioritaria frente a la internación residencial. No obstante, esta valoración no se traduce en incentivos concretos ni en una estructura de financiamiento adecuada a la complejidad de su implementación. Los talleres con Colaboradores Acreditados exponen como desincentivo principal el hecho de que el sistema no financia varios de los costos reales del programa, como el acompañamiento personalizado a las familias, intervenciones intensivas en crisis, cobertura de traslados y otros gastos logísticos. Asimismo, el sistema no considera ajustes por tipo de familia acogedora ni por nivel de carga emocional del caso, lo que termina invisibilizando el esfuerzo adicional de ciertos equipos. A ello se suma la dificultad para captar y mantener familias de acogida, frente a la ausencia de incentivos económicos o institucionales para las propias familias, lo cual genera deserción y rotación profesional. Lo anterior es explicado por la desmotivación asociada al fracaso recurrente en la prestación del servicio requerido. En palabras de algunos participantes, el sistema “funciona por vocación más que por diseño”, reflejando una profunda asimetría entre el rol estratégico que se les asigna y los apoyos reales que reciben.

4.5.4. Diferencia entre Actores

Por otro lado, en las entrevistas realizadas a directivos nacionales, funcionarios técnicos y directores regionales del Servicio, se reconoce con claridad la ausencia de un sistema estructurado de incentivos en el actual modelo

de financiamiento. Como se mencionó anteriormente, si bien existe la posibilidad legal de otorgar un bono por desempeño de hasta un 2% del presupuesto (contemplado en la Ley 20.032), se aclara que su implementación está detenida por la falta de un reglamento operativo que determine criterios, mecanismos y parámetros de asignación. Esta inacción ha generado que, en la práctica, todos los Colaboradores reciban el mismo trato financiero, independiente de su desempeño, nivel de cobertura, complejidad territorial o estándar técnico, lo que —según reconocen los entrevistados— limita la eficiencia, desincentiva la innovación y compromete la sostenibilidad del sistema. Algunos actores técnicos del nivel central proponen que este tipo de instrumentos se retome como parte del rediseño estructural planteado por el presente estudio, pero reconocen que eso aún no se ha concretado.

Desde las entrevistas con directores regionales se agrega un matiz importante: la actual estructura financiera no contempla mecanismos que reconozcan el esfuerzo adicional que implica operar en contextos extremos o de alta vulnerabilidad social. Señalan que existen Colaboradores que atienden comunas de difícil acceso, con brechas históricas de cobertura y altos niveles de complejidad psicosocial, sin que exista compensación alguna por ese esfuerzo. También se advierte que la rigurosidad del sistema de rendición de cuentas y supervisión no es proporcional a las condiciones financieras y operativas que enfrentan los equipos técnicos en el territorio. En este nivel, los incentivos son más bien simbólicos o personales, como el compromiso vocacional, pero no hay herramientas institucionales que premien ni apoyen estructuralmente a los mejores Colaboradores o a quienes innovan en cobertura, calidad o retención profesional.

En contraste, en los talleres de Colaboradores Acreditados, la ausencia de incentivos no solo es reconocida, sino que es descrita como un factor central de desgaste organizacional, inestabilidad y desmotivación profesional. Los Colaboradores Acreditados participantes de los programas AFT, DCE y FAE expresan que no existe ningún tipo de incentivo asociado al cumplimiento, sobrecumplimiento, continuidad territorial o calidad técnica. Por el contrario, quienes intentan mantener un estándar más elevado perciben que terminan siendo castigados financieramente, debido a la sobreatención no cubierta, el déficit de personal especializado o la falta de flexibilidad presupuestaria para adaptar la oferta a las necesidades del territorio. También se identifican desincentivos operativos, como el pago tardío de subvenciones, la falta de actualización de montos por inflación o el exceso de exigencias administrativas, que impactan particularmente a las organizaciones más pequeñas y a aquellas que operan en contextos rurales o aislados.

Una diferencia importante entre los planteamientos recogidos es el grado de proyección versus el diagnóstico cotidiano. En las entrevistas, especialmente a nivel central, se manifiesta voluntad de implementar instrumentos de incentivo en el futuro cercano, como parte de una reforma mayor del sistema de financiamiento del Servicio. En este sentido, se menciona la intención de incorporar componentes de eficiencia, calidad, pertinencia territorial y sostenibilidad, con esquemas diferenciados según desempeño y contexto. Sin embargo, en los talleres con Colaboradores Acreditados esta narrativa de futuro es reemplazada por una exigencia urgente de medidas transitorias y correctivas: se pide la entrega de bonos por sobreatención, ajustes regionales en el valor de la plaza, y financiamiento por atención efectiva. En este sentido, los Colaboradores no solo reclaman por la falta de incentivos, sino que también describen los efectos directos y actuales que dicha ausencia genera en la calidad del servicio, la rotación de equipos y la permanencia en el sistema.

Finalmente, tanto los participantes de las entrevistas como de los talleres coinciden en una visión estructural: el modelo vigente no ofrece incentivos positivos ni mecanismos diferenciados que promuevan la mejora continua, la innovación o la sostenibilidad institucional. Sin embargo, el contraste radica en la forma en que cada nivel enfrenta esta realidad. Desde el Servicio, se proyecta la construcción futura de un modelo robusto, mientras que, desde los Colaboradores Acreditados, se demanda una respuesta inmediata para evitar el colapso de iniciativas territoriales clave, muchas de las cuales operan actualmente con déficit estructural. La brecha entre diagnóstico estratégico e impacto operativo revela la urgencia de avanzar no solo en el diseño, sino también en la implementación de mecanismos reales de incentivo, que equilibren las cargas y fortalezcan la corresponsabilidad Estado-sociedad civil en la protección de niños, niñas y adolescentes.

4.5.5. Conclusiones

A modo de síntesis, es factible afirmar que el actual sistema de financiamiento genera una serie de incentivos y desincentivos que afectan directamente la gestión, calidad y sostenibilidad de los programas. En lugar de promover la mejora continua, la innovación y la estabilidad, el modelo actual tiende a incentivar el cumplimiento mínimo, basado en criterios cuantitativos como número de atenciones o derivaciones, sin valorar adecuadamente la calidad de las intervenciones ni sus resultados. Se señala que no existen bonificaciones por desempeño, buenas prácticas o continuidad institucional, lo que desalienta el esfuerzo sostenido y la inversión en mejora organizacional. Al mismo tiempo, se identifican desincentivos estructurales como la falta de mecanismos de prórroga para programas bien evaluados y la ausencia de financiamiento diferenciado para zonas rurales o complejas. Todo esto configura un sistema que no reconoce ni incentiva adecuadamente el trabajo bien hecho, y peor aún, que en muchos casos desincentiva la eficiencia, la innovación y la sostenibilidad de largo plazo. En la Tabla 41 se presentan las recomendaciones en torno al eje temático de incentivos que el equipo de investigación ha podido establecer en base a la información y las opiniones recogidas en las diversas entrevistas y talleres realizados:

Tabla 41: Recomendaciones relacionadas a las medidas a implementar relacionadas a potenciales incentivos al interior del sistema de financiamiento

Recomendaciones para establecer incentivos en el sistema
▪ Considerar un sistema de financiamiento con un componente fijo (basal) y otro variable para dar mayor estabilidad a los programas. ▪ Crear subvenciones diferenciadas que incluyan variables territoriales y reconozcan los mayores costos en zonas rurales o aisladas. ▪ Reconocer y valorar las buenas prácticas e innovaciones de los Colaboradores Acreditados a través de incentivos. ▪ Implementar incentivos económicos adicionales para familias de acogida especializadas o que acojan a niños con discapacidad. ▪ Establecer incentivos a la permanencia de los equipos para disminuir la alta rotación de personal. ▪ Establecer incentivos para Colaboradores Acreditados pequeñas de carácter local.

Fuente: Elaboración propia CSP

4.6. RIESGOS

Una de las temáticas más citadas en relación con el estudio del actual sistema de financiamiento corresponde a los riesgos asociados a su gestión, tanto en términos financieros como operativos. Para efectos de este análisis, se entenderá por riesgo financiero la posibilidad de que una organización enfrente dificultades para cumplir sus compromisos económicos o asegurar la continuidad operativa de sus programas, debido a factores como insuficiencia presupuestaria, retrasos en los pagos, incertidumbre en la renovación de convenios, o rigideces normativas en el uso de fondos. En el caso del riesgo operativo, se considerarán aquellas situaciones que dificultan el logro de las metas programáticas o que ponen en riesgo la continuidad de los servicios prestados por los Colaboradores Acreditados.

Es importante destacar que estos riesgos están interconectados y se ven exacerbados por la complejidad del sistema de financiamiento, la falta de recursos suficientes y la diversidad de los territorios y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. En la Tabla 42, se observan los principales resultados en torno al eje temático de Riesgos.

Tabla 42: Principales resultados en materia de Riesgos

Principales Resultados en materia de riesgos del Sistema de Financiamiento	
Riesgos financieros	▪ Riesgos asociados a la insuficiencia e inestabilidad del financiamiento: El aporte financiero estatal puede no ser suficiente para cubrir los costos reales de operación de los programas. ▪ Riesgo de concentración en el mercado de Colaboradores con bajo incentivo a la innovación y la calidad, y con posibilidad de cerrar programas cuando “no es rentable o cuanto se complejiza el escenario. ▪ Riesgos asociados a la irrupción de nuevos Colaboradores Acreditados: Un aumento en la cantidad de Colaboradoras, especialmente si son pequeños y carecen de solidez financiera, podría generar riesgos en la coordinación y la continuidad de la atención a nivel territorios. ▪ Riesgo de discrecionalidad e inconsistencia en la supervisión: La falta de criterios unificados en las supervisiones financieras y la dependencia de interpretaciones individuales de la normativa generan riesgos de inconsistencia en la aprobación de gasto ▪ Riesgos en la transición al nuevo sistema de financiamiento: La convivencia de tres modelos de financiamiento (Sename, Reglamento 1 y Reglamento 2) genera confusión y riesgos en la gestión financiera de los Colaboradores Acreditados. ▪ Riesgo de cierre de programas: La dificultad financiera, especialmente en programas residenciales y para Colaboradoras pequeñas, genera un riesgo de cierre de programas y discontinuidad en la atención. ▪ Riesgo de no pago a Colaboradores Acreditados: Problemas operativos en el SIS o errores en la carga de información por parte de las Colaboradoras pueden generar retrasos o no pagos, afectando su sostenibilidad financiera. ▪ Riesgos asociados a la falta de claridad y flexibilidad en la normativa de gastos puede incentivar prácticas inadecuadas para sortear las restricciones ▪ Riesgos asociados a la ausencia de mecanismos de control robustos y automatizados dificulta la detección del uso indebido de recursos ▪ Riesgos asociados a la existencia de una sola cuenta bancaria por Colaborador Acreditado para múltiples proyectos dificulta el seguimiento y control del uso de fondos

Principales Resultados en materia de riesgos del Sistema de Financiamiento	
	▪ Riesgos asociados al cierre financiero poco oportuno de los programas inmoviliza recursos que podrían utilizarse en nuevas iniciativas. En las administraciones centralizadas de las grandes fundaciones sin mecanismos claros para su redistribución a proyectos con necesidades genera un riesgo de subutilización de recursos
Riesgos operativos	▪ Riesgos asociados a la alta rotación de personal: El financiamiento insuficiente y las bajas remuneraciones generan alta rotación de personal, afectando la calidad de las intervenciones y la continuidad de los vínculos con los niños, niñas y adolescentes. ▪ Riesgos asociados a la dificultad para lograr una adecuada cobertura territorial: La falta de incentivos y el financiamiento uniforme para territorios con costos de vida y desafíos logísticos diferentes dificultan la cobertura en zonas rurales y aisladas ▪ Riesgos asociados a la sobrecarga administrativa: La excesiva exigencia de rendición financiera y la burocracia administrativa consumen tiempo y recursos de los equipos, desviándolos de la atención directa ▪ Riesgos asociados a las deficiencias tecnológicas: Las limitaciones y la obsolescencia del SIS, así como la falta de integración del módulo financiero en el nuevo CIS, generan riesgos en la gestión, el control y la disponibilidad de información oportuna. La dependencia de procesos manuales aumenta el riesgo de errores ▪ Riesgos asociados a la falta de estándares claros y exigibles: La ausencia de estándares de calidad definidos y vinculados al financiamiento dificulta la garantía de una atención homogénea y de calidad. ▪ Riesgos asociados a la falta de coordinación intersectorial: La débil articulación con otros servicios (salud, educación, etc.) dificulta una atención integral y puede generar ineficiencias y riesgos para los niños, niñas y adolescentes. ▪ Riesgos asociados a la implementación de nuevos programas: La falta de financiamiento para la etapa inicial de implementación de nuevos programas genera retrasos y dificultades operativas.

Fuente: Elaboración propia CSP

4.6.1. Riesgos financieros

Los riesgos financieros constituyen una dimensión crítica en la gestión y sostenibilidad de cualquier organización, particularmente en contextos donde los recursos públicos son transferidos a entidades colaboradoras para la ejecución de políticas sociales.

En el caso de los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada, la exposición a riesgos financieros no solo compromete la viabilidad institucional de los organismos ejecutores, sino que también puede afectar directamente la calidad y continuidad de las intervenciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes. Por ello, identificar, analizar y mitigar estos riesgos es esencial para fortalecer la eficacia del sistema de financiamiento y garantizar la protección integral de los beneficiarios.

4.6.1.1. Riesgos asociados a la insuficiencia e inestabilidad del financiamiento

De acuerdo con lo consultado, el actual sistema de financiamiento presenta graves problemas de insuficiencia e inestabilidad, afectando directamente la calidad y continuidad de los programas. Se señala que los recursos

entregados por el Estado no alcanzan para cubrir los costos reales de operación, especialmente en lo que respecta a remuneraciones, arriendos, transporte, seguros, plataformas tecnológicas, evaluaciones laborales y prestaciones especializadas. Esta situación obliga a muchas instituciones sin otros ingresos a asumir déficits estructurales o recurrir a fondos propios, endeudamiento y líneas de crédito para sostener financieramente los programas, lo que precariza su sostenibilidad.

Además, la lógica de pago por cobertura y los mecanismos de transferencia sujetos a rezagos, como los asociados al Artículo 80 bis, generan una incertidumbre constante respecto al flujo financiero. Se advierte que estos desfases pueden alcanzar hasta tres meses, afectando la planificación y ejecución oportuna de las actividades. A ello se suma la falta de mecanismos de reajuste por inflación y la ausencia de garantías de continuidad, incluso para programas bien evaluados, lo que desalienta la inversión en calidad y la planificación a largo plazo.

También se plantea que muchos gastos necesarios para la implementación no están cubiertos por la fuente oficial de financiamiento, lo que deja a las instituciones sin capacidad de respuesta efectiva en etapas críticas del proyecto, aspecto que, en algunos casos, también ocurre a nivel internacional.

“Si nosotros, por ejemplo, somos una institución que no tiene ningún otro proyecto activo, estamos hablando de tres o cuatro meses de trabajo que se tienen que reintegrar al Servicio. Entonces yo siento que todas esas limitaciones hacen que la sostenibilidad de los proyectos vaya en decadencia.”
(Profesional del Servicio, Dirección Nacional).

“El Estado nos ofrece una financiación de 62 euros por niño día...el coste rara vez baja de los 130 euros.”
(Experto Internacional).

Particularmente en programas residenciales o en aquellos adjudicados a instituciones más pequeñas, los efectos de este diseño financiero se intensifican, poniendo en riesgo la continuidad de la atención. Se reportan incluso casos de cierres de programas por inviabilidad económica:

“Hoy todas las entidades están deficitarias, porque el modelo no fue piloteado, señorita. El modelo no tuvo una plataforma mínima financiera de flotación, se nos dejó al arbitrio de la libre demanda del mercado [...] Nosotros tuvimos que cerrar cuatro en diferentes regiones y nos dejaron un déficit irrecuperable de más de 80 millones de pesos.” **(Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE).**

Sin más, en este contexto, algunos expertos nacionales entrevistados señalaron que el diseño actual es insostenible si no se asegura un financiamiento completo por parte del Estado, advirtiendo que trasladar esa carga a los colaboradores resulta injusto y contraproducente:

“La cuenta hay que pagarla 100%. Es irresponsable pretender que los actores privados tengan que poner plata.” **(Experto Nacional)**

4.6.1.2. Riesgo de concentración en el mercado de Colaboradores Acreditados

Se constata preocupación por parte de los profesionales del Servicio entrevistados, respecto a la creciente concentración del sistema en manos de grandes Colaboradores Acreditados lo que podría generar un escenario de monopolio o bien de alto dominio por parte de un pequeño número de organismos.

En esta línea, los Colaboradores mencionan que los requisitos financieros para acceder a licitaciones, tales como boleta de garantía o respaldo económico, favorecen a entidades grandes, con múltiples proyectos activos en detrimento de las instituciones pequeñas y con arraigo local, las cuales quedan excluidas de las licitaciones por no poder cumplir estas exigencias. Este fenómeno es visto como una amenaza tanto para la diversidad del ecosistema de protección, como para la equidad territorial, ya que los grandes Colaboradores tienden a centralizar funciones dificultando relaciones más cercanas, honestas y comprometidas con las comunidades. No obstante, también puede ser evaluado como una acción establecida por el propio Servicio con el fin de generar barreras de entrada que permitan seleccionar a aquellas instituciones que cuentan con un soporte financiero coherente con la envergadura de los servicios a contratar.

También se advierte que la concentración de prestaciones en un único colaborador en ciertos territorios representa un riesgo para continuidad de las prestaciones ofrecidas, especialmente si existen antecedentes de problemas técnicos o financieros en dicha entidad.

“A mí me dio, después de tantos años, una decepción enorme porque vi que ellos estaban como proponiendo que las grandes instituciones se hiciera cargo de todo el sistema [...] El hincapié, yo creo que el 90% fue tema financiero, ya no fue más que eso, pidiendo balance, pidiendo respaldo económico de instituciones que la mayoría de las grandes tiene, pero una institución chiquitita no tiene como juntar dinero por otros lados”. (Profesional Colaborador Acreditado – Menor tamaño y Presencia Regional Exclusiva)

De ese modo, la concentración del mercado de colaboradores acreditados representa un riesgo estratégico para el Servicio Nacional de Protección Especializada, en tanto puede generar dependencia operativa respecto de un número reducido de actores que controlan la provisión de servicios en múltiples territorios. Este riesgo se intensifica si dichos colaboradores poseen alto poder de negociación, lo que podría limitar la capacidad del Estado para exigir estándares de calidad, ajustar condiciones contractuales o redistribuir la oferta en función de criterios de pertinencia territorial. Además, la alta concentración puede inhibir la entrada de nuevos actores, debilitar la diversificación metodológica y dificultar la sustitución rápida en casos de incumplimiento, afectando la continuidad del servicio. Desde la perspectiva de quienes valoran la competencia como motor de eficiencia e innovación, este fenómeno es especialmente preocupante, ya que puede desincentivar la mejora continua, restringir la innovación programática y consolidar prácticas operativas rígidas, incluso en contextos que demandan respuestas flexibles y adaptadas.

No obstante, el riesgo de concentración debe matizarse al considerar las ventajas comparativas que pueden ofrecer estructuras cuasi-monopólicas, especialmente en territorios aislados o extremos donde operar presenta altos costos logísticos, baja disponibilidad de recursos humanos calificados y escasa presencia institucional. En estos escenarios, contar con un único colaborador que acumule experiencia, redes locales y economías de escala puede ser más eficaz que fragmentar la oferta entre múltiples actores con menor capacidad instalada. De hecho, ciertos factores podrían hacer preferible un esquema de concentración deliberada: la simplificación administrativa, la mejora del monitoreo técnico en zonas de difícil acceso, la mayor capacidad de inversión en infraestructura crítica y la estabilización de equipos técnicos en contextos de alta rotación. El desafío, por tanto, no es simplemente evitar la concentración, sino gestionar sus riesgos y evaluar su conveniencia en función de criterios territoriales, técnicos y financieros claramente definidos.

4.6.1.3. Riesgos asociados a la irrupción de nuevos Colaboradores Acreditados

La incorporación de nuevos Colaboradores Acreditados presenta el riesgo de fragmentar el ecosistema institucional existente, especialmente en territorios donde operan entidades con trayectoria, inversión instalada y conocimiento contextual. Desde los talleres, organizaciones de menor tamaño y presencia regional exclusiva expresan preocupación por una eventual sustitución injustificada de actores históricos, favoreciendo a nuevas entidades que podrían tener ventajas operativas o administrativas, pero sin arraigo territorial ni capacidades desarrolladas. En un sistema de financiamiento que no reconoce la especificidad ni la inversión acumulada, esto podría derivar en desplazamiento institucional, rotación de equipos, pérdida de continuidad técnica y debilitamiento del vínculo con las comunidades.

A nivel técnico y normativo, las personas entrevistadas, tanto del Servicio como de los Colaboradores Acreditados evidencian que el sistema carece de criterios claros para regular la entrada de nuevos actores, no tanto en materia de acreditación sino más bien en las exigencias solicitadas en las respectivas bases de licitación, lo que expone al Servicio al riesgo de incorporar entidades sin estándares adecuados, y sin mecanismos de fiscalización eficaces ni sistemas de evaluación de desempeño consolidados. Esto podría afectar la calidad y coherencia de la oferta programática, especialmente en programas especializados como FAE y DCE. Además, en un contexto de recursos limitados, la entrada desregulada de nuevos oferentes puede acentuar la competencia entre instituciones, generar tensiones territoriales y debilitar la sostenibilidad del sistema, si no se implementan estrategias que aseguren complementariedad, cobertura y pertinencia territorial.

“Entonces, estamos juntando a una atomización. ¿Qué es lo complejo? Lo complejo es que, en el territorio, al tener una gran cantidad de Colaboradores, la coordinación, el costo transaccional de la coordinación es muy alta y lo que termina ocurriendo es que las familias coordinan la oferta y no es que la oferta esté coordinada para entregar servicios integrales” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.1.4. Riesgo de discrecionalidad e inconsistencia en la supervisión

Es factible apreciar, a partir del levantamiento de información cualitativa, la falta de criterios claros, uniformes y coherentes en los procesos de supervisión financiera de los proyectos. Los Colaboradores Acreditados participantes de los talleres señalaron que la interpretación de las pautas varía considerablemente entre supervisores e incluso entre regiones, lo que tiene como resultado que los agentes involucrados perciban al sistema como discrecional, injusto y poco orientador. Se mencionaron casos en los cuales diferentes supervisores asignados a la misma institución emiten observaciones contradictorias, lo que dificulta el cumplimiento y afecta la confianza institucional. Asimismo, se critica que los supervisores muchas veces se centren en aspectos formales y no en el acompañamiento técnico lo que debilita su valor como herramientas de mejora. Esta inconsistencia sumada a la rotación frecuente de supervisores termina afectando la calidad del servicio y provocando una sensación de arbitrariedad en los Colaboradores Acreditados. De la misma manera, se constituye en un riesgo toda vez que la parcialidad verificada siempre podría ser explicada como fruto de la eventual relación privilegiada entre el supervisor y el Colaborador que es objeto de dicha supervisión.

“Mira, lo que pasa es que, si tú vas a una región y después vas a otra región, los supervisores financieros te responden que cada región interpreta de la mejor manera los criterios para supervisar su región. Y, así y todo, te encontrarás con que son distintos de dentro de la misma región. ¿Cómo vamos a tener interpretaciones tan distintas entre ustedes y nosotros si estamos leyendo lo mismo” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa AFT)

4.6.1.5. Riesgos en la transición al nuevo sistema de financiamiento

La transición hacia el nuevo sistema de financiamiento ha generado diversas apprehensiones técnicas y estratégicas entre los actores involucrados. Se señala que, aunque existe consenso en la necesidad de un cambio, la implementación está ocurriendo sin una base suficientemente sólida, heredando procesos, plataformas y estructuras del antiguo modelo Sename, lo que genera tensiones operativas y dificultades para responder a las nuevas exigencias. Varios testimonios alertan sobre la complejidad de convivir con los modelos de financiamiento simultáneos lo que confunde a los Colaboradores Acreditados, genera criterios dispares en pagos y supervisión y dificulta la planificación financiera a largo plazo. También se advierte que la presión por demostrar resultados del nuevo modelo, sin contar aún con el financiamiento basal necesario, puede llevar a retrasos en la implementación, cierre anticipado de proyectos o pérdida de confianza en el proceso de reforma.

“Hoy nosotros tenemos 3 modelos vigentes de financiación. Está el modelo todavía regulado por el Sename; está el reglamento de pagos 1 del Servicio que es el Decreto Supremo 19; y el reglamento de pagos 2, qué es el Decreto Supremo 7. Conviven 3 modelos de financiamiento que, para los Colaboradores, termina siendo un poco complejo de entender. Los mecanismos de pago son diferentes y por lo tanto tienen criterios distintos. Tienen cálculos diferentes asociados a criterios que indexan el valor basal” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.1.6. Riesgo de cierre de programas

Se evidencia una preocupación transversal por el riesgo de cierre de programas debido a la insuficiencia e inestabilidad del financiamiento. Se mencionan situaciones concretas en las que Colaboradores Acreditados han debido cesar operaciones, ya sea por déficits financieros acumulados, por falta de continuidad en los convenios o porque las condiciones estructurales de ciertos programas como baja cobertura o ubicación en zonas complejas los hacen inviables económicamente. También, se advierte que las congregaciones religiosas que respaldan algunos programas no reciben ingresos ni incentivos adicionales para continuar, lo que pone en riesgo su permanencia en el sistema. En otros casos, grandes fundaciones han optado por abandonar el modelo residencial, ante las dificultades técnicas y presupuestarias del nuevo sistema regido por el Reglamento de Pagos 2. Esta situación afecta la continuidad de las atenciones y deja sin cobertura a algunos territorios, comprometiendo así el principio de protección integral a la niñez.

“Nosotros también estamos en una situación financiera crítica [...] teníamos veintidós programas, tuvimos que realizar cierres y estamos valorando continuar cerrando porque tuvimos que absorber [...] el mal diseño técnico y financiero.” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE)

“Sí, en este momento, sí. Yo, por lo menos, en los DCE están en muy mal pie. O sea, están... Yo creo que... Yo sé que todos estamos evaluando si... a cuál hay que cerrar.” (Profesional del Servicio, Dirección Regional, Regiones con mayor población)

4.6.1.7. Riesgo de no pago a Colaboradores Acreditados

Existe una preocupación transversal por el riesgo constante de no pago o retraso en las transferencias a los Colaboradores Acreditados, lo que afecta directamente a la continuidad y estabilidad de los programas al no poder asegurar un flujo continuo y estable de recursos que permita financiar las prestaciones, especialmente pagos de servicios y salarios. Este riesgo está asociado a múltiples factores: problemas administrativos internos, procesos manuales, falta de reportería automatizada, y atrasos en la rendición de cuentas. Los equipos financieros en los proyectos deben entonces priorizar tareas urgentes para asegurar los pagos, muchas veces dejando de lado mejoras estructurales o indicadores de seguimiento. En varios casos, se documenta que las demoras alcanzan incluso 3 meses, especialmente en pagos relacionados al artículo 80 bis, generando una situación crítica para programas que dependen exclusivamente de transferencias desde el Servicio. La falta de un sistema financiero robusto y automatizado, junto con una exigencia de rendición que muchas veces no son cumplidas a tiempo por causas compartidas, mantiene a los Colaboradores Acreditados en una situación de permanente fragilidad financiera.

“En otra región se equivocaron en escribir el número de cuentas y no nos llegó en un mes y medio la subvención, el AFE. [...] Entonces no tenemos ninguna respuesta, nosotros no tenemos el dinero y tenemos que pagar al trabajador.” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE)

“Entonces, nosotros nos acostumbramos a que un pago esté atrasado. [...] No es que acumulemos pagos atrasados, lo más que se atrasa es, por ejemplo [...] tratamos de regularizar la semana siguiente para que no esté más días que una semana sin su subvención.” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.1.8. Riesgos asociados a la falta de claridad y flexibilidad en la normativa de gastos

Hoy existen dificultades persistentes para los Colaboradores Acreditados en cuanto a la falta de claridad, flexibilidad y coherencia en la normativa de gastos permitidos. Muchas personas consultadas señalan que las regulaciones internas del Servicio imponen restricciones excesivas que no siempre se ajustan a la realidad operativa de los programas y que, además, se interpretan de manera rígida o desigual entre supervisores. Esto ha generado situaciones en que los Colaboradores deben recurrir a prácticas poco transparentes para poder cubrir necesidades básicas de funcionamiento. También se observa que la normativa privilegia el cumplimiento formal por sobre la eficiencia y que no se permite adaptar el gasto a contextos territoriales o necesidades emergentes, a pesar de que la ley contempla márgenes de flexibilidad que no se aplican en la práctica.

“Hoy hay gastos que objetan como sin sentido de objeción y lo otro, que no tiene que ver con la eficiencia, pero sí que nos ha pasado, es que hay gastos en los que debemos incurrir y no podemos porque no se puede pagar con el AFE. Por ejemplo, un sistema contable no lo puedo pagar con el AFE. Queremos utilizar el registro digital de control horario en los centros, y no lo podríamos pagar con el

AFE. Los seguros, no los podemos pagar con el AFE. Se nos exige una evaluación psico laboral y ese proceso no lo podemos pagar con AFE". (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

4.6.1.9. Riesgos asociados al insuficiente control financiero

Desde la perspectiva de los profesionales entrevistados y participantes de los talleres, se muestra una preocupación constante por la debilidad de los mecanismos de control financiero y técnico y por la baja automatización de procesos claves en la gestión de convenios y rendiciones. Se señala que muchos Colaboradores trabajan con sistemas manuales, planillas auxiliares o cuadernos, lo que dificulta la trazabilidad, y aumenta el riesgo de errores y retrasos en los procesos. Aunque hay avances parciales en el desarrollo de plataformas, se advierte que la herencia del sistema SenaInfo del antiguo Sename no responde a las nuevas exigencias y que aún no se cuenta con herramientas integradas y automatizadas que permitan, por ejemplo, detectar duplicidad de boletas, trazabilidad en tiempo real o reportería por convenio. Esta falta de control sistemático impide una gestión basada en riesgos y favorece la discrecionalidad o errores involuntarios en el uso de fondos públicos.

"Lo que a mí me parece crítico, porque nosotros trabajamos en base a convenios. Mi unidad maneja aproximadamente el 80% del presupuesto de la institución, entonces no saber o no tener un reporte que me diga efectivamente cuántos convenios tengo, me preocupa y me parece algo crítico". (Profesional del Servicio, Dirección Nacional).

4.6.1.10. Riesgos asociados a la existencia de una sola cuenta bancaria por Colaborador Acreditado

Se considera que una única cuenta bancaria por Colaborador Acreditado ha generado serias dificultades operativas y de rendición para las instituciones, especialmente aquellas que ejecutan múltiples proyectos. Esta restricción derivada de la normativa del reglamento de pagos limita la posibilidad de tener cuentas diferenciadas por programa, lo cual dificulta el seguimiento financiero, el control interno y la supervisión por parte del Servicio. Los equipos regionales y técnicos indican que esta situación ha generado problemas de trazabilidad, lentitud en rendiciones y confusión contable al no poder establecer centros de costos diferenciados por programa asociados a cuentas corrientes separadas. De ese modo, la ejecución de varios programas debe ser sustentada por una sola cuenta corriente lo cual genera confusiones, desorden y, en definitiva, errores en las rendiciones que posteriormente son objeto de sanciones. Aunque se reconoce que ha habido cierta apertura para permitir múltiples cuentas, la imposibilidad de exigirlo como norma deja a los Colaboradores Acreditados expuestos a mayores riesgos financieros y administrativos.

"A veces hay proyectos, fundaciones que tienen solamente una cuenta corriente para todos los proyectos, y eso también dificulta cierto la supervisión". (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.1.11. Riesgos asociados al eventual cierre financiero poco oportuno de los programas

Los Colaboradores Acreditados que participaron de los talleres mencionan que, una vez terminado el Convenio, los proyectos deben esperar meses e incluso años para cerrar formalmente, lo que impide el uso de recursos remanentes en nuevos programas o mejoras institucionales. De ese modo, este proceso es caracterizado como lento, burocrático y desalineado con los tiempos operativos reales. Esta situación genera importantes

problemas de gestión y planificación, ya que los fondos que podrían ser utilizados para reforzar la atención quedan retenidos o sin posibilidad de uso, y los equipos administrativos deben asumir tareas complejas de cierre sin contar con suficiente personal ni apoyo técnico. También se advierte que esta demora afecta a la continuidad institucional, pues muchas veces los Colaboradores Acreditados no saben si podrán reutilizar recursos y se ven obligados a reintegrar montos importantes al Servicio sin posibilidad de reinversión local.

“Nosotros, como residencia, tenemos un saldo de un proyecto anterior que aún no ha sido traspasado y netamente por un tema de cierre financiero y no hemos podido hacer ese traspaso y ahí están estancados esos dineros. Entonces hay mucho dinero que si bien, a veces uno se queja por el dinero, pero hay dinero, pero está retenido, no está disponible” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

En esta misma línea, existen casos en que Colaboradores Acreditados logran acumular recursos no ejecutados. La normativa vigente limita severamente el uso de esos fondos, incluso cuando podrían ser útiles para mejorar condiciones de infraestructura o responder a necesidades emergentes. Se señala que hay montos importantes “dormidos” en el sistema debido a retrasos en los cierres financieros de proyectos, lo que impide su traspaso oportuno a nuevas iniciativas o su reinversión interna. Además, la imposibilidad de usar los fondos de forma flexible ya sea por restricciones normativas o por la rigidez en la interpretación administrativa, impide una gestión eficiente de recursos que ya están disponibles. Se destaca también la falta de incentivos para que fundaciones grandes con fondos acumulados apoyen a programas más débiles.

“Entonces, por eso digo, hay 13.000 millones que andan dando vuelta, que mientras no se cierra un proyecto no se puede empezar a utilizar en los otros proyectos porque tiene la posibilidad de traspasar esos saldos a otros proyectos vigentes. También ahí las administraciones centralizadas de algunas fundaciones, alguna acumulación aproximadamente... no sé. Pues llegamos, una vez yo llegué a ver que existían aproximadamente 2000 a 3000 millones de pesos acumulados, pero que nuestra normativa no permite que efectivamente desde las centralizadas podrían entregar a los proyectos como tan fácilmente”. (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.2. Riesgos operativos

4.6.2.1. Riesgos asociados a la alta rotación de personal

La alta rotación de profesionales es uno de los principales problemas estructurales del sistema de protección. Esta situación se asocia a diversos factores causales tales como: la precariedad salarial; la diferencia de remuneración entre programas; la sobrecarga laboral; y la escasa estabilidad en el financiamiento de los proyectos. Los profesionales entrevistados y participantes de los talleres afirman que estas situaciones generan frustración en los equipos de intervención y desincentivan la permanencia de estos profesionales en los proyectos e instituciones correspondientes. Esta rotación impacta directamente en la continuidad de los procesos de intervención, afectando especialmente aquellos de carácter vincular, afectando la calidad del trabajo con niños, niñas, adolescentes y familias. Además, se plantea que el sistema no contempla incentivos a la permanencia de los equipos de intervención y que estos muchas veces deben rehacerse en cada ciclo de financiamiento, lo que debilita el vínculo profesional y el sentido de misión institucional.

“Que la subvención sea baja...genera también rotación de personal porque muchas veces los profesionales acceden a esta línea programática, adquieren experiencia y, en general en otro ámbito como educación, salud, etcétera, o en un programa especializado en la red se van. No podemos competir con esos sueldos y también ocurre que muchos de los programas, cuando son comunas rurales, los profesionales quieren retornar las ciudades más grandes, entonces constantemente se tiene que estar cambiando equipos de trabajo”. (Profesional Colaborador Acreditado, Programa AFT).

4.6.2.2. Riesgos asociados a la dificultad para lograr cobertura territorial

Una cobertura territorial equitativa y eficaz es uno de los principales desafíos del sistema de protección especializado en zonas rurales o aisladas. Las dificultades van desde la escasez de profesionales dispuestos a trabajar en lugares alejados hasta la falta de conectividad, la dispersión geográfica y la ausencia de infraestructura adecuada. Se describe como algunas intervenciones requieren traslados de varias horas o incluso días para realizar las visitas domiciliarias, lo que encarece la operación y complica el cumplimiento de metas. A pesar de ello, los programas reciben la misma subvención base, sin considerar estos factores. Además, se menciona que en muchos territorios hay una alta concentración de problemáticas sociales complejas como violencia, narco cultura o consumo de drogas, que requieren una atención especializada que no siempre está disponible localmente.

“Hoy tenemos un proyecto en Alto Biobío que para hacer una visita domiciliaria se demora un día. Incluso hay comunidades donde no hay ni siquiera señal de Internet de teléfono. Entonces, los profesionales solamente pueden subir al lugar a la Comunidad y ni siquiera se pueden contactar por teléfono en caso de una urgencia”. (Profesional Colaborador Acreditado, Programa AFT)

4.6.2.3. Riesgos asociados a la sobrecarga administrativa por parte de los Colaboradores Acreditados.

Los Colaboradores Acreditados coinciden en señalar que la excesiva carga administrativa y la rigidez de los procedimientos burocráticos representan un obstáculo constante para la gestión efectiva de los programas. Los Colaboradores Acreditados denuncian que deben enfrentarse a procesos lentos y engorrosos de autorización, múltiples formularios y reportes que ralentizan respuestas urgentes para niñas, niños y adolescentes. Esta burocracia no sólo afecta la oportunidad de las intervenciones sino también la eficiencia del uso de los recursos ya que se dilata el acceso a prestaciones necesarias para dichas atenciones y se entorpece la toma de decisiones técnicas desde los equipos de intervención en terreno. A pesar de contar con información suficiente para resolver casos o autorizar acciones, deben esperar validaciones jerárquicas que pueden tardar días, lo que les impide cumplir oportunamente su rol de protección. En este ámbito, las acciones que principalmente se asocian a este comentario son aquellas que requieren autorizaciones especiales para el uso de recursos destinados a financiar prestaciones de carácter urgente en áreas como salud general y salud mental.

““Tenemos que nuevamente hacerlo desde nosotros como programa para posteriormente llenar papeles e informes y más papeles, solicitar al Servicio, el Servicio nos deriva a otra área donde hay que llenar otros formularios, otros documentos y así nuevamente va pasando tiempo hasta que finalmente se hace una reunión y de base a esa reunión hay una resolución y ahí recién te vienen a informar si puedes ir a pagar al neurólogo, puedes llevar al pediatra [...]. A veces la burocracia, este llenado de

papeles constantes y de solicitudes de autorizaciones a diversas jefaturas, hacen que esto finalmente se siga entorpeciendo y seamos un programa más de la lista de programas o de áreas de diferentes instituciones que no damos respuestas efectivas en el momento que se requieren.” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

4.6.2.4. Riesgos asociados a las deficiencias tecnológicas.

Se demuestra una preocupación transversal por las limitaciones tecnológicas del sistema de financiamiento, especialmente en lo que respecta al uso del sistema SIS heredado del antiguo Sename. Se señala que el sistema es insuficiente para gestionar adecuadamente la información operativa y financiera, lo que obliga a los equipos que trabajan al interior de los Colaboradores Acreditados a trabajar con registros paralelos como Excel o cuadernos para dar seguimiento a intervenciones, rendiciones o reportes. Además, hay constantes referencias a errores, caídas del sistema, nomenclaturas confusas y falta de integración entre módulos, lo que ralentiza los procesos administrativos, y genera una carga de trabajo adicional significativa. También se expresa la necesidad urgente de automatizar procesos críticos, como la validación de pagos o el control de gestión actualmente realizado de forma manual, lo que aumenta el margen de error e impide una trazabilidad efectiva.

“Lo complicado de esto es que nosotros estamos haciendo parte de un sistema [...] Porque como te digo, los modelos, la parametrización [...] o los mismos reportes que el sistema de entrega son bastante deficientes. O sea, si tú quieres armar un reporte o de transparencia o lo que sea, tienes que consolidar como 5000 reportes distintos aman”. (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.2.5. Riesgos asociados a la falta de estándares claros y exigibles

Los participantes de los talleres y personas entrevistadas evidencian una preocupación transversal por la ausencia de estándares técnicos claros exigibles y aplicables en los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada. Se menciona que muchas licitaciones no incluyen exigencias normativas precisas, lo que luego deja espacio a interpretaciones dispares entre supervisores o regiones. Además, se advierte que las disposiciones establecidas por funcionarios o profesionales del Servicio son generales y poco operativas, especialmente en temas como infraestructura o calidad de la intervención. Esto provoca desorientación tanto en los equipos técnicos pertenecientes a los Colaboradores Acreditados los cuales no siempre saben con claridad que se les va a exigir. También se cuestiona que, aunque existen matrices de acreditación, estos no reflejan diferencias sustantivas entre niveles de calidad, ya que al cumplir con un nivel básico o sobresaliente no se generan consecuencias prácticas diferenciadas.

“Mira, lo que pasa es que, si tú vas a una región y vas a otra región, los supervisores financieros te responden que cada región interpreta de la mejor manera los criterios para supervisar su región. Y, así y todo, tú te encontrarás con que son distintos dentro de la misma región. ¿Cómo vamos a tener interpretaciones tan distintas entre ustedes y nosotros estamos leyendo lo mismo?” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa AFT)

4.6.2.6. Riesgos asociados a la falta de coordinación intersectorial

Se manifiesta por parte de diversos actores, tanto a nivel del Servicio como de Colaboradores Acreditados la preocupación constante por la escasa coordinación intersectorial, especialmente con los sistemas de salud,

educación y justicia. Las personas representantes de los Colaboradores Acreditados señalan que muchas veces deben asumir costos y gestiones que corresponden a otras instituciones del Estado, como realizar traslados, pagar consultas privadas o enfrentar largas listas de espera en el sistema intersectorial, lo que sobrecarga económica y operativamente los programas. Se critica también que las mesas intersectoriales no tienen efectos prácticos en el territorio ya que las decisiones tomadas a nivel central no se traducen en acciones coordinadas o protocolos efectivos en el terreno. Esta falta de articulación obstaculiza la integralidad de las intervenciones y genera frustración en los equipos de los proyectos que sienten que deben compensar los vacíos del sistema sin herramientas ni respaldo suficiente.

“Uno esperaría un rol más activo, tal como ocurre, por ejemplo, en el subsistema de seguridad y oportunidades que le dan asistencia técnica a los municipios que son los ejecutores de la oferta. Uno esperaría un rol más activo, en este caso de la entidad coordinadora del subsistema de protección infancia en activar estos mecanismos o de poner en conocimiento de los integrantes de las redes de la posibilidad de acceder a estos beneficios”. (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.2.7. Riesgos asociados a la implementación de programas

La implementación de nuevos programas o de programas ya existentes pero brindados por prestadores sin experiencia en el área, enfrentan importantes dificultades técnicas, financieras y de planificación. Lo anterior genera riesgos significativos para su éxito. En efecto, se advierte que las exigencias de instalación desde el primer día no consideran las limitaciones reales de infraestructura, contratación y puesta en marcha de los proyectos de protección. Además, el financiamiento no contempla una etapa previa de preparación, lo que obliga a los Colaboradores a asumir altos costos iniciales con escaso respaldo. Además, la ausencia de una planificación territorial adecuada y la falta de coordinación con actores clave -como son los Tribunales - ha dificultado la derivación oportuna. Todo lo anterior configura un elevado riesgo que los programas adjudicados no lleguen a abrirse o deban cerrarse prematuramente debido a estos inconvenientes. Estas falencias afectan tanto la viabilidad operativa como la sostenibilidad financiera de las nuevas modalidades.

“Así se supone que tiene que ser, pero en la realidad, son muy pocos los Colaboradores que cuando parten un proyecto nuevo está todo instalado ¿ya? ¿por qué? Porque nosotros partimos trabajando con ellos desde que inicia el proyecto, cierto. Firmamos hoy y parte el martes. Ese es un gran problema porque no tenemos brecha para poder hacer ciertas modificaciones ciertas exigencias al colaborador” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

4.6.3. Diferencia entre Programas

En el caso del Programa de Acompañamiento Familiar Territorial (AFT), los riesgos financieros se concentran en la brecha entre la carga efectiva de trabajo y el número de plazas financiadas. Como se señaló en los talleres con Colaboradores, muchas organizaciones deben cubrir más casos de los convenidos formalmente, sin recibir financiamiento adicional, lo que genera un déficit estructural recurrente. A esto se suma el riesgo de uso inadecuado de recursos, en tanto los fondos asignados deben ser “estirados” para cubrir necesidades no contempladas, como traslados o acompañamientos intensivos, lo que lleva a prácticas de reasignación informal. En cuanto a riesgos operativos, destacan los desafíos que enfrentan los equipos de los proyectos para dar cuenta de las complejidades geográficas del territorio atendido y la falta de recursos para responder a crisis

o urgencias familiares. Lo anterior genera desgaste profesional, fragmentación de intervenciones y dificultades para sostener la cobertura en zonas rurales o aisladas.

El Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) presenta un perfil de riesgo particularmente complejo. A nivel financiero, el principal riesgo es la inviabilidad económica del programa en su configuración actual, debido a que la subvención no cubre el costo real de cada diagnóstico, ni contempla ajustes por sobreatenciones o alta rotación. Esto ha llevado a muchos Colaboradores a operar con déficit o directamente abandonar esta modalidad. En relación con los riesgos de uso de inadecuado de recursos, las organizaciones señalan que, en muchos casos, deben realizar atenciones sin certeza de que serán reconocidas o financiadas posteriormente, en especial aquellas adicionales pero necesarias para realizar el diagnóstico, lo que incentiva prácticas de subsistencia que pueden comprometer la calidad técnica o generar distorsiones en la asignación presupuestaria interna.

Además, DCE enfrenta un riesgo operativo significativo derivado de la débil coordinación interinstitucional, lo que dificulta la eficacia y continuidad de sus intervenciones. En particular, se observa una falta de articulación fluida entre el DCE y otros actores clave del sistema de protección, tales como los tribunales de familia, los programas de atención ambulatoria (PPF, PRM), los centros de salud mental infanto-juvenil (SENAME-SM o COSAM), y en algunos casos, los establecimientos educacionales. Esta desconexión genera duplicación de esfuerzos, retrasos en la obtención de información relevante para el diagnóstico, y dificultades para implementar medidas de protección oportunas. Además, impide la construcción de trayectorias coherentes para los niños, niñas y adolescentes atendidos, debilitando la función integradora del DCE como etapa clave en la determinación de necesidades y derivaciones. El resultado es una sobrecarga administrativa y clínica que reduce la capacidad de respuesta del programa, incrementando su vulnerabilidad operativa.

Por otra parte, el programa DCE también enfrenta un riesgo operativo considerable asociado a su alto nivel de exigencia técnica y los plazos estrictos establecidos para la ejecución de los diagnósticos. La naturaleza del servicio exige evaluaciones profundas, interdisciplinarias y contextualizadas de niños, niñas y adolescentes con trayectorias de alta vulnerabilidad, lo cual requiere tiempo, experticia profesional y condiciones institucionales adecuadas. Sin embargo, los plazos establecidos para la entrega de los informes diagnósticos son percibidos como desalineados con la complejidad de los casos, especialmente cuando existen dificultades de acceso territorial, falta de antecedentes entregados por los tribunales o resistencias familiares a participar en el proceso. Esta presión temporal genera un clima de tensión en los equipos técnicos, que muchas veces deben priorizar el cumplimiento de metas por sobre la calidad del proceso clínico. Como consecuencia, se compromete la profundidad de los diagnósticos, se incrementa el riesgo de rotación del personal especializado y se erosiona el sentido formativo y ético del trabajo profesional en este tipo de programas.

Por su parte, el Programa de Familia de Acogida Especializada (FAE) evidencia riesgos financieros ligados a la multiplicidad de gastos no reconocidos por la subvención, como apoyo material a las familias acogedoras, cobertura de transporte, gestiones judiciales y apoyo psicosocial extendido. Aunque existe un pago por plaza, este no se ajusta a la complejidad de los casos ni al nivel de intervención que demandan muchas situaciones. Este desajuste financiero, sumado a la exigencia emocional y técnica, genera riesgos de sostenibilidad institucional para los Colaboradores Acreditados. En cuanto a riesgos de uso inadecuado de recursos, los equipos suelen redirigir fondos internos o personales para cubrir necesidades urgentes de los niños, lo que representa un uso informal del presupuesto frente a vacíos normativos. En el plano operativo, el FAE enfrenta

el riesgo de desvinculación de familias acogedoras, rotación de profesionales y sobrecarga de casos, afectando la continuidad y estabilidad del vínculo protector que es central para este modelo.

Una diferencia relevante entre los tres programas es la manera en que los riesgos se amplifican según el tipo de territorio. En AFT, el riesgo operativo es mayor en zonas rurales, donde los desplazamientos y la baja conectividad aumentan los costos y dificultan el cumplimiento de metas. En el DCE, el riesgo financiero y técnico se intensifica en regiones donde hay escasa disponibilidad de profesionales especializados, lo que limita la capacidad de respuesta. En FAE, los riesgos se agudizan en comunas con alta rotación judicial, donde los casos complejos y las decisiones de separación familiar se multiplican sin el soporte financiero ni institucional adecuado. Así, la localización geográfica actúa como un amplificador de los riesgos identificados en cada modalidad, exigiendo una gestión diferenciada por contexto.

En síntesis, mientras el AFT enfrenta riesgos operativos por dispersión territorial y falta de adecuación presupuestaria, el DCE carga con un riesgo financiero sistémico y un entorno de alta exigencia sin soporte, y el FAE convive con riesgos múltiples derivados de la brecha entre las intervenciones requeridas y los recursos disponibles. Estos perfiles de riesgo diferenciados exigen un sistema de financiamiento que no sea homogéneo, sino que reconozca las particularidades programáticas, contextuales y operativas de cada línea.

4.6.4. Diferencia entre Actores

Por otra parte, en cuanto a las diferencias por actor, desde las entrevistas con funcionarios del Servicio, principalmente con directivos nacionales y regionales, se reconoce que el sistema actual de financiamiento presenta riesgos financieros estructurales asociados a la falta de actualización de las subvenciones, a la rigidez del modelo por plaza y a la ausencia de ajustes por inflación o demanda efectiva. Los equipos del Servicio advierten que muchas organizaciones enfrentan déficits recurrentes, especialmente en contextos de sobreatención o alta rotación de personal, lo que compromete su sostenibilidad. Sin embargo, desde esta perspectiva institucional, el análisis tiende a ser general y proyectivo, enfocado en las limitaciones del modelo vigente y en la necesidad de transformarlo a través de reformas estructurales, más que en describir casos concretos de afectación financiera inmediata.

En contraste, en los talleres de Colaboradores Acreditados, los riesgos financieros son descritos de forma más directa y urgente. En efecto, los Colaboradores señalan que el bajo Aporte Financiero brindado por el Estado los obliga a financiar con recursos propios una parte significativa del funcionamiento diario de los programas, incluyendo gastos en personal adicional, insumos, traslados y cobertura de necesidades no reconocidas por el aporte entregado por el Servicio. Además, señalan que la brecha entre el valor transferido por plaza y el costo real del servicio ha llevado a operar en déficit constante. Esta situación se agrava con los pagos tardíos del Servicio y la falta de previsibilidad presupuestaria. En palabras de las instituciones consultadas, esto no solo genera presión institucional, sino también estrés operativo, rotación de equipos y, en algunos casos, riesgo de cierre de programas, particularmente en zonas rurales o de menor escala.

Respecto a los riesgos de uso inadecuado de recursos, los entrevistados del Servicio los abordan desde una lógica de control y gestión institucional. Se menciona que la actual estructura financiera obliga a las Colaboradores Acreditados a hacer “ajustes informales” que podrían, sin intención, derivar en prácticas administrativas incorrectas. También se reconoce que la falta de flexibilidad en el uso de los recursos fomenta

la reasignación interna de fondos para atender necesidades urgentes no cubiertas, lo que debilita los sistemas de rendición y fiscalización. No obstante, desde el nivel institucional, se valora que la solución debe venir de la implementación de un nuevo sistema de financiamiento con mayor capacidad de adaptación, no de excepciones al modelo actual.

Desde los talleres con Colaboradores, en cambio, estos riesgos de uso inadecuado de recursos son relatados como una consecuencia inevitable del desajuste entre exigencias técnicas y presupuesto asignado. Los Colaboradores señalan que deben “redireccionar” recursos presupuestados para actividades específicas hacia la atención de urgencias clínicas, apoyo a familias, o incluso cubrir costos de transporte y alimentación. Estas prácticas, aunque justificadas por la necesidad de garantizar el bienestar inmediato de los niños, niñas y adolescentes, exponen a las instituciones a observaciones administrativas, rechazos de rendiciones o incluso sanciones. Se genera así una tensión permanente entre cumplir con el mandato de protección integral y ajustarse a las restricciones formales del financiamiento, lo que configura un riesgo ético, financiero y operativo.

Finalmente, en cuanto a los riesgos operativos, las opiniones de ambos tipos de actores coinciden en que estos son cada vez más relevantes. En las entrevistas realizadas a profesionales del Servicio se menciona el impacto de la sobredemanda, la escasez de profesionales especializados y la rotación de personal, especialmente en programas como FAE o DCE. Sin embargo, en los talleres con Colaboradores estos riesgos se describen con mayor especificidad y dramatismo: intervenciones suspendidas por falta de recursos, familias que desertan por ausencia de apoyo, profesionales que se sobrecargan o renuncian, y respuestas clínicas postergadas por trámites administrativos. Los Colaboradores Acreditados plantean que esta situación erosiona la calidad de la intervención, pone en riesgo la seguridad de los equipos y compromete directamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes atendidos.

4.6.5. Conclusiones

En síntesis, de lo discutido anteriormente, es factible concluir la existencia de múltiples riesgos estructurales y operativos que afectan el funcionamiento del sistema de protección especializada a la niñez y adolescencia.

Uno de los más transversales es la insuficiencia e inestabilidad del financiamiento, que se manifiesta en pagos tardíos, especialmente asociados al Artículo 80 bis. Aportes financieros que no cubren los costos reales de operación y falta de mecanismos de reajuste. Esta situación obliga a muchos Colaboradores Acreditados a usar fondos propios, endeudarse o incluso cerrar programas.

Un riesgo que debe ser destacado especialmente es aquel ligado a la gestión institucional y a la supervisión, tal como la discrecionalidad e inconsistencia de los equipos supervisores que aplican criterios distintos según la región o incluso dentro de la misma institución. Esto afecta la confianza y genera un clima punitivo más que de acompañamiento técnico. Además, existe una sobrecarga burocrática con exigencias formales y procesos administrativos complejos.

Otras problemáticas importantes incluyen la existencia de una sola cuenta bancaria por institución, el cierre financiero por turno, la falta de claridad, las normativas de gasto y la ausencia de mecanismos automatizados de control financiero. Por último, las personas entrevistadas y aquellas que participaron de los talleres advierten riesgos territoriales y operativos, como la rotación frecuente de personal, especialmente en zonas

rurales, donde los sueldos bajos y la lejanía desincentiva la permanencia. También se destaca la dificultad para lograr cobertura territorial efectiva por condiciones geográficas, logísticas o de conectividad y la falta de coordinación intersectorial, que obliga a los equipos a suplir funciones que deberían ser asumidas por salud, educación u otros sectores.

En la Tabla 43 se observan las recomendaciones relacionadas a esta temática, con especial consideración a la corrección o rectificación de los problemas mencionados anteriormente.

Tabla 43: Recomendaciones para establecer incentivos en el sistema

Recomendaciones para establecer incentivos en el sistema
Estabilización y aumento del financiamiento: ▪ Implementar un modelo de financiamiento basal para cubrir los costos operacionales esenciales de los programas, en lugar de depender principalmente de la subvención por niño atendido o por informe ▪ Aumentar la subvención general para compensar el déficit actual y garantizar el funcionamiento adecuado de los programas ▪ Establecer un piso mínimo salarial para los trabajadores a través de la Ordenanza de Organización, Funcionamiento y Transferencia asegurando igualdad de condiciones y reduciendo la rotación de personal. Se pretende así asegurar la estabilidad en los equipos de trabajo y, en definitiva, en las prestaciones brindadas por los Colaboradores. ▪ Implementar subvenciones diferenciadas basadas en la complejidad de los casos y las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes ▪ Asegurar el pago oportuno de las sobre atenciones (80 bis) junto con la subvención mensual para evitar desfases financieros ▪ Permitir la reasignación de fondos no utilizados dentro de la misma institución en lugar de requerir su devolución inmediata ▪ Incrementar el componente fijo del aporte financiero para los proyectos de cuidado alternativo (residencias y familias de acogida) para asegurar una mayor estabilidad ▪ Mejorar el financiamiento para atenciones de salud y salud mental, creando carteras de profesionales con aranceles diferenciados y asignando montos por niño, niña o adolescente para atenciones particulares cuando la oferta pública no sea oportuna Mejoras en la gestión y distribución de recursos: ▪ Implementar subvenciones que consideren las particularidades territoriales como ruralidad, aislamiento, distancia, acceso a redes de apoyo y costos de vida regionales. ▪ Establecer aportes diferenciados en programas FAE según las características del grupo familiar tales como: socioeconómicas, composición del grupo familiar, labores de cuidado, entre otras. ▪ Descentralizar y fortalecer la gestión financiera a nivel territorial, agilizando la comunicación y la toma de decisiones. Lo anterior requerirá reforzar la capacidad de gestión por parte de los equipos regionales en la idea de dotarlos de las competencias para dar cuenta del control y ejecución financiera de su región. ▪ Considerar las listas de espera en la asignación de recursos y la planificación de la oferta programática ▪ Avanzar hacia un sistema de pago fijo en lugar de pago por niño atendido para brindar mayor estabilidad financiera a los programas Reducción de la burocracia y mejora de los procesos:

Recomendaciones para establecer incentivos en el sistema
▪ Agilizar los procesos de traspaso de fondos desde el Servicio a los programas frente a necesidades urgentes ▪ Implementar mayor flexibilidad en el sistema de control de gastos, con fiscalización posterior en lugar de controles previos que ralentizan la ejecución ▪ Simplificar los procesos administrativos para acceder a fondos para atenciones de salud y salud mental (agilización de los PES - Programas de Emergencia en Salud) ▪ Unificar los criterios de supervisión financiera a nivel nacional para evitar interpretaciones inconsistentes de la normativa ▪ Agilizar los procesos de modificación de convenios para ajustar el número de plazas según la demanda real (ingreso de casos por 80 bis) ▪ Modernizar y mejorar el sistema de información (SIS), incluyendo un módulo financiero robusto, que permita un control más eficiente, trazabilidad de la información y generación de reportes para la toma de decisiones
Mejoras en la calidad y pertinencia de la atención: ▪ Aumentar el financiamiento para la contratación de profesionales especializados y para fortalecer el componente técnico en los programas ▪ Reducir la carga de trabajo por profesional para permitir una atención más individualizada y de mayor calidad. ▪ Implementar sistemas de control de gestión interna que midan la calidad de la intervención y no solo la cantidad de acciones ejecutadas

Fuente: Elaboración propia CSP

4.7. PERTINENCIA TERRITORIAL

El enfoque territorial considera que diferentes realidades territoriales y de desarrollo de los actores sociales demandan intervenciones públicas diferenciadas para poder acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios de las políticas o programas públicos³³, en este caso a los Programas de Protección Especializada. En efecto, las Orientaciones Técnicas de los programas analizados, incorporan el enfoque territorial como uno de los enfoques transversales que deben orientar la prestación de servicios³⁴.

A partir de las técnicas cualitativas se exploró la percepción de los distintos actores sobre la pertinencia territorial promovida por el actual esquema de financiamiento de la oferta programática del Servicio. Los aspectos más importantes acerca de la pertinencia territorial del sistema de financiamiento de la oferta de Protección especializada radican en la falta de adecuación del financiamiento a las diversas realidades geográficas, socioeconómicas e incluso socio-delictuales, tanto en los territorios en que se implementan los programas como en los territorios que habitan los niños, niñas y adolescentes atendidos. La Tabla 44 ofrece una síntesis de los principales resultados:

³³ Instructivo Evaluación Ex Ante 2024 Diseño Programas Sociales. Disponible en [https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/instructivos/2024/Instructivo Evaluacion Ex Ante 2024.p](https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/instructivos/2024/Instructivo_Evaluacion_Ex_Ante_2024.pdf)
[df](https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/instructivos/2024/Instructivo_Evaluacion_Ex_Ante_2024.pdf)

³⁴ Disponible en el link <https://www.mejorninez.cl/concursos/files/cp-0124-06-2022/Anexo-13%20Enfoques%20Transversales.pdf>

Tabla 44: Principales Resultados en materia de Pertinencia Territorial

Principales Resultados en materia de Pertinencia Territorial	
Percepción general sobre pertinencia territorial	▪ Enfoque territorial con mayor relevancia técnica que financiera. ▪ Falta de descentralización en la gestión financiera. ▪ Falta descentralización en la evaluación de la demanda. ▪ Desactualización de valores de la subvención respecto del costo de la vida en los distintos territorios.
Falta de adecuación a realidad de los territorios	▪ Características socioeconómicas de los niños, niñas y adolescentes y sus familias ▪ Conectividad y acceso a servicios ▪ Zonas de riesgo socio-delictual

Fuente: Elaboración propia CSP

4.7.1. Percepción general sobre pertinencia territorial

4.7.1.1. Enfoque territorial con mayor relevancia técnica que financiera

Desde la perspectiva de los Colaboradores Acreditados y los actores regionales del servicio, se valora favorablemente la incorporación del enfoque territorial como un enfoque transversal en las Orientaciones Técnicas de los Programas, no obstante, perciben que la importancia que se ha asignado al territorio en el aspecto técnico de la implementación no es coherente con la relevancia que tiene a nivel financiero. Asimismo, las exigencias asociadas a la implementación de los programas resguardando la pertinencia territorial no necesariamente se cubren a nivel financiero. Si bien existe una asignación de zona, cuestiones como el aislamiento, la dispersión geográfica o la accesibilidad de los territorios se presentan en distintos lugares de atención a nivel regional y representan altos costos para la implementación del programa que no son considerados en los montos de subvención.

Así lo mencionan en los talleres los colaboradores acreditados:

“Fue un gran avance haber tenido las diferenciaciones por zonas territoriales, las zonas más extremas, las zonas centros, pero sin duda requiere una actualización.” (Profesional Colaborador Acreditado, de menor tamaño y presencia regional exclusiva)

4.7.1.2. Falta de descentralización en la gestión financiera

A nivel Regional los actores del Servicio perciben una falta de descentralización de la gestión financiera para hacer efectiva la pertinencia territorial, puesto que la centralización dificulta la celeridad de los procesos y la capacidad de respuesta desde el nivel regional del Servicio a los Colaboradoras, ya que la mayoría de las comunicaciones, decisiones y definiciones pasan por el nivel central. Así, por ejemplo, respuestas respecto al retraso en gestión de pagos, las modificaciones de convenio y otras definiciones estratégicas para garantizar la pertinencia territorial en el marco de una respuesta oportuna del Servicio a los Programas, se definen a nivel central. En ese sentido se dan situaciones como que: *“Un organismo colaborador consulta y le responden dos meses después cuando se solucionó el tema, pero en esos dos meses quienes tenemos que sostener el conflicto somos las direcciones regionales que vamos dando explicaciones, pero no siempre nosotros las tenemos tampoco” (Actor de la Dirección Regional de regiones con mayor población)*

Esta percepción es compartida por Colaboradores Acreditados que perciben que la rigidez de un sistema centralizado dificulta la capacidad de adaptación a los territorios e implica demora en la respuesta a necesidades urgentes y a contingencias a nivel local; tales como situaciones críticas de niños, niñas y adolescentes, emergencias climáticas, etc. En este sentido, los programas no disponen de recursos para reaccionar de manera oportuna, por ejemplo, en el caso de las Familias de Acogida, los profesionales relatan:

“por ejemplo, te piden tres cotizaciones de ciertos proveedores para que hagas un gasto y si yo vivo en Puerto Natales con mi proyecto (...) no tengo tres proveedores que me puedan dar cotizaciones (...), eso es una realidad entonces... el estándar de control no se correlaciona con una realidad país en el fondo” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE).

“por ejemplo, en el tema de los apoyos a las familias, ¿no? Cuando uno dice: Ya! ¡apoyo para una cama! (...) te piden tres cotizaciones distintas (...) y en el fondo lo que necesitas es la cama urgente para el niño, ¿no?” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE).

4.7.1.3. Falta de descentralización en la evaluación de la demanda.

La necesidad de descentralización también es percibida por los actores del nivel regional del Servicio, respecto de la toma de decisiones para calcular la oferta, o modificar convenios en función de la zona de pagos. En este sentido, representantes del nivel regional del Servicio, observan la necesidad de evaluar la demanda o calcular la oferta de programas con la participación de los Colaboradores Acreditados, percepción que es compartida por los representantes de estos últimos, ya que desde su perspectiva ellos tienen un conocimiento exhaustivo de los territorios y del funcionamiento de la oferta. Al respecto mencionan:

“Creo que debiésemos ser tomados en cuenta también en la etapa de planificación de la oferta, y ahí podrían haber también algunas mejoras desde la planificación y desde lo técnico también” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE)

“en las planificaciones de la oferta también (...) una encuesta en línea, alguna consulta que sea más participativa y que nosotros podamos también aportar desde los territorios que nosotros conocemos de cerca, porque tenemos el proyecto instalado en ese territorio, entonces desde ahí quizá el aporte podría ser bien enriquecedor a las conclusiones para poder hacer una planificación de la oferta” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE)

“Su mirada es más ideológica, respecto de la protección especializada. Apunta a ellos querer ser parte del ecosistema de las decisiones” (Profesional, Dirección Regional del Servicio)

Ahora bien, el enfoque territorial es parte de los enfoques transversales definidos por el Servicio para garantizar intervenciones inclusivas, respetuosas y basadas en derechos; y en ese contexto debe integrarse transversalmente en la ejecución de toda la oferta programática³⁵. Sin embargo, la relevancia que se ha dado a la territorialidad a nivel de diseño de los Programas (Orientaciones Técnicas) no se ve necesariamente reflejada a nivel de ejecución de la oferta programática por parte del propio Servicio. En este sentido, la

³⁵ Disponible en el link <https://www.mejorninez.cl/concursos/files/cp-0124-06-2022/Anexo-13%20Enfuegos%20Transversales.pdf>

inclusión de los Colaboradores Acreditados ofrece una oportunidad para abrir espacios al enfoque territorial en la planificación de la oferta y contribuye al mismo tiempo abrir espacios de participación que pueden fortalecer las confianzas Estado-sociedad Civil.

4.7.1.4. Desactualización de valores de la subvención respecto del costo de la vida en los distintos territorios.

Los valores de la subvención no se encuentran ajustados a las realidades locales y a los costos operacionales que son más elevados en lugares geográficamente aislados, en regiones extremas o zonas de difícil acceso. Esto implica que los colaboradores se ven obligados a asumir costos de implementación más elevados sin la necesaria compensación financiera. Respecto a aquello, mencionan que:

*“La subvención de los proyectos no se condice con las necesidades particulares de esos territorios”
(Profesional Servicio, Dirección Regional)*

De manera transversal, Colaboradores Acreditados y profesionales del Servicio a nivel Regional, reconocen que la asignación por zona se encuentra desactualizada y no responde al costo de la implementación de los programas en distintos territorios. Sobre esto se menciona:

“Antes nosotros arrendábamos casas con mucho menos dinero, y ahora nosotros no nos bajan las casas del tamaño que necesitamos, de 800, 1 millón de pesos en Cerro Navia, en Renca, lugares que antes por ese dinero hubiésemos arrendado 2 o 3 casas incluso en algún minuto”. (Profesional, Programa AFT)

“Efectivamente hoy día, desde el punto de vista del modelo licitatorio, no existe una diferenciación cuando tú licitas un programa comunal, provincial o regional, ya que por supuesto tienen costos de operaciones distintas” (Profesional, Dirección Regional del Servicio)

Asimismo, tampoco reconoce que la presencia de territorios rurales, geográficamente más aislados o con menor conectividad es una realidad que está presente en muchas regiones a lo largo del país. Por ejemplo, en territorios de la VI, VII VIII y X Región, tienen zonas rurales y no cuentan con la necesaria compensación financiera:

“yo entiendo que la asignación de zona es una definición estatal que no depende del Servicio, (...) pero efectivamente pasa que en territorios de la séptima octava novena región al interior tienen mucha ruralidad y atender a esos casos se hace muy muy costoso porque llegar al terreno con ellos es... es complejo y no tienen asignación de zona” (Profesional, Programa AFT)

Los actores coinciden en indicar que la subvención no refleja los costos operacionales de la implementación de programas en los distintos territorios y particularmente el valor del arriendo de infraestructura adecuada para la atención de los niños, niñas y adolescentes que implican costos elevados cuando el valor inmobiliario de los territorios urbanos ha aumentado o bien, cuando el valor de los arriendos es alto producto de la inexistencia de propiedades que cumplan con los requerimientos necesarios en zonas más pequeñas, más rurales o alejadas de los centros urbanos.

4.7.2. Falta de adecuación a realidades del territorio

4.7.2.1. Características socioeconómicas de niños, niñas y adolescentes y sus familias

La segregación territorial y socioeconómica es un problema persistente en Chile^{36 37}, donde las zonas de alto riesgo y pobreza tienden a concentrarse en áreas urbanas específicas generando concentración de la pobreza y de los problemas sociales, y dificultando el acceso a oportunidades³⁸. En coherencia con ello, gran parte de los niños, niñas y adolescentes atendidos por el Servicio pertenecen a contextos de vulnerabilidad social económica, vulnerabilidad que no es considerada por el esquema de financiamiento.

Así, la subvención no considera en nivel socioeconómico de las familias que puede implicar mayores o menores recursos para traslados y para el apoyo a las necesidades básicas de niños, niñas y adolescentes particularmente en el caso de Familias de Acogida. Los costos de implementación del programa pueden ser significativamente distintos dependiendo de las características socioeconómicas de las familias, puesto que en algunos casos estas cuentan con recursos y redes de apoyo para satisfacer las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y en otras, estos costos son asumidos -aunque parcialmente- por el Programa. Esta percepción es compartida por los actores del Servicio. Al respecto los participantes reconocen la vulnerabilidad social de los usuarios, por ejemplo, de las Familias de Acogida:

“El aporte económico mensual de aproximadamente 140 mil pesos que reciben por tener al niño bajo medida de protección suma a sus arcas mensuales (...) Para perfiles como la abuela pensionada, este monto puede ser una ayuda económica significativa” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

“Las características de las familias también piden que los recursos financieros sean distintos, sean más adaptados a sus propias realidades, tanto como en la movilización entre los territorios, como las complejidades que están presentando.” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

En el marco de las transformaciones normativas e institucionales experimentadas en materia de protección a la niñez, el Nuevo Servicio de Protección Especializada ejecuta su función sin la completa materialización de la Ley N°21.430, que implica garantizar derechos y en la práctica garantizar el acceso a distintos servicios por parte de los niños, niñas y adolescentes y sus familias. En este sentido, el hecho que las carencias

³⁶ Ortega, T. Criminalización y concentración de la pobreza urbana en barrios segregados: Síntomas de guetización en La Pintana, Santiago de Chile. *EURE (Santiago)* [online]. 2014, vol.40, n.120 [citado 2025-04-24], pp.241-263. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000200012&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000200012>.

³⁷ Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *EURE*, 27, 82.

³⁸ Rodríguez, J. y Arriagada, C. Segregación Residencial en la Ciudad Latinoamericana. *EURE (Santiago)* [online]. 2004, vol.30, n.89 [citado 2025-04-24], pp.05-24. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004008900001&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004008900001>.

socioeconómicas de niños, niñas y adolescentes y de sus cuidadores no sean atendidas por el Servicio, reflejan que el establecimiento de un Piso de Protección Social para la Niñez, sigue siendo un desafío pendiente³⁹.

4.7.2.2. Conectividad y acceso a Servicios

Desde la perspectiva de los Colaboradores acreditados, los programas ubicados en territorios con menos acceso a redes de apoyo y políticas públicas reciben la misma subvención que aquellos ubicados en zonas mejor conectadas, lo que se traduce en mayores costos asociados, por ejemplo, a traslado de los niños, niñas y adolescentes y sus familias hacia territorios donde puedan encontrar atención en salud mental.

“La parte territorial donde nosotros nos encontramos, 1.800.000, 2 millones de pesos en movilización, porque claro, está la lluvia... están los lugares rurales... Entonces, eso es un gasto que tampoco tú vas a ver la retribución de ese gasto por el diseño que tenemos de financiamiento. Entonces, ahí se liga territorio con financiamiento.” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE)

Respecto de la conectividad y el acceso a Servicios, ocurre algo similar a lo que ocurre con los costos adicionales en que incurren los programas para responder a las necesidades de niños, niñas, adolescentes y sus familias cuando existe mayor vulnerabilidad social y económica, particularmente en traslados y pasajes para movilizarse hacia los Programas y a hacia otros Servicios por ejemplo en búsqueda de atención en salud mental. Así, la falta de conectividad y acceso a otros servicios (educación, salud mental, etc.) refleja que la oferta de Protección Especializada se ejecuta en un contexto donde la protección social es frágil, lo que se encontraría asociado a la Ley de Garantías, que aún no se materializa en garantías de acceso a distintos servicios por parte de los niños, niñas y adolescentes y sus familias. En palabras de uno de los entrevistados:

“si uno mira el modelo internacional, tiene que estar muy conectado con los servicios sociales. O sea, parte de la primera intervención no es solo la intervención respecto de una desprotección inicial o una vulneración inicial, también tiene que ver con el contexto en el que está ese niño o adolescente. Le falta una cama, no tiene una pieza, hay un problema en términos de que tiene que trabajar para apoyar los ingresos familiares. Eso está muy conectado con servicios sociales” (Profesional, Dirección Nacional del Servicio)

4.7.2.3. Riesgo socio-delictual

Los Colaboradores Acreditados y los actores del nivel regional, perciben la falta de adecuación de la subvención a los niveles de riesgo socio-delictual que se enfrentan en los territorios de implementación del programa y particularmente en los territorios donde viven los niños, niñas y adolescentes. A mayor nivel de riesgo, mayores son los costos de atención de los niños, niñas y adolescentes, porque se requieren más recursos para resguardar la seguridad de los equipos (ej. hacer visitas a terreno en automóvil propio o en taxi; acudiendo dos profesionales) y también pueden implicar un mayor costo asociado al despliegue de recursos para garantizar la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, en términos por ejemplo de costear actividades privadas que puedan motivar a los niños, niñas y adolescentes para evitar que se involucren en actividades delictuales o de tráfico y consumo de drogas. En palabras de los entrevistados, los Programas, tienen que

³⁹ UNICEF (2020) Un Piso de Protección Social para la niñez y adolescencia en Chile en el marco de la Ley 21.430.

“competirle al narco” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE). En este sentido, implementar programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, que viven en territorios con mayores riesgos socio-delictuales, puede representar gastos más elevados para el programa. Dentro de eso destaca:

“El consumo, el tráfico de drogas en los barrios... hemos tenido que invertir mucho dinero o más dinero... con los niños que viven en esos sectores y que se ven tentados muchas veces a dejar el colegio, a varias situaciones... nosotros invertimos mucho más, por ejemplo, no sé, le gusta el fútbol, ya, fútbol establecimos, pagamos, te fijas, lo sacamos un poco, que tenga otra mirada, otra oportunidad... o sea, que no tenga que necesariamente con la familia recurrir a andar en otra circunstancia o tentado en otra circunstancia porque el factor de riesgo está a la esquina, a la vuelta de la esquina o a la vuelta de la casa, entonces con la familia nos ha resultado súper bien, invertimos mucho dinero en eso” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

4.7.3. Diferencia entre Programas

La visión crítica de la pertinencia territorial de la oferta programática de protección especializada es compartida entre los distintos programas y por la diversidad de actores entrevistados; quienes perciben que la relevancia técnica del enfoque territorial no es coherente con los recursos que se asignan para la ejecución de los programas. Esta percepción es generalizada entre profesionales de los distintos programas incluidos en este estudio. Entre otras situaciones, esto se ve reflejado en un AFT que no se ajusta al costo de la vida en los territorios en que se insertan los programas, o a la conectividad y acceso de niños, niñas, adolescentes y sus familias a los distintos servicios sociales requeridos, lo que representa costos adicionales de implementación que actualmente la subvención no cubre.

A propósito de la atención en localidades más aisladas y con menor conectividad, los programas que enfrentan una situación más crítica son los Programas de Diagnóstico Clínico Especializado. Tienen períodos de atención más acotados por cada caso, una subvención inferior a la percibida por otros programas, y un único pago asociado a la elaboración de un informe diagnóstico, cuya elaboración puede exceder el período de un mes, aunque en la práctica el pago recibido se suma a los ingresos del Programa en el mes en el que se entrega el informe. Particularmente, la realización del diagnóstico implica un proceso que incurre en una serie de costos de ejecución -traslado, seguimiento, transporte para los usuarios, etc.- que no son transferidos por el Servicio en caso de no lograrse el producto.

4.7.4. Diferencia entre Actores

En términos generales, tanto los actores del Servicio a nivel nacional como regional y los profesionales de Colaboradores Acreditados entrevistados, coinciden en la insuficiencia del esquema de financiamiento para responder a las características de los territorios en que se ejecutan los Programas de Protección Especializada. Si bien algunos representantes de Colaboradores Acreditados valoran la asignación de zona que aumenta presupuestos en territorios específicos, también plantean que esta se encuentra desactualizada y que la definición de Zona que se utiliza no responde a las características de territorios más acotados como, por ejemplo, regiones que son consideradas urbanas, pero que atienden a niños, niñas y adolescentes que viven en zonas alejadas o rurales sin recibir recursos adicionales para ello.

En términos generales, la pertinencia territorial del sistema resulta un desafío para el esquema de financiamiento desde el diseño de la oferta programática hasta la consideración de particularidades territoriales en la transferencia de fondos para la adecuada ejecución de los Programas.

4.7.5. Conclusiones

En síntesis, desde la perspectiva de todos los actores, la implementación del enfoque territorial en los programas ambulatorios de protección especializada enfrenta limitaciones asociadas a la falta de coherencia entre su relevancia técnica y el financiamiento disponible. Otras dificultades, como la desactualización de los montos y la centralización, también obstaculizan la capacidad de respuesta y adaptación a las necesidades locales, generando retrasos en la implementación de los programas y afectando la oportunidad de los servicios que, en definitiva, reciben los niños, niñas y adolescentes.

El componente territorial y la capacidad de implementar un sistema de protección especializada cuya oferta llegue oportuna y adecuadamente a los territorios en que habitan los niños, niñas y adolescentes es un desafío fundamental que debe considerarse en el esquema de financiamiento. Asimismo, en el marco de las transformaciones institucionales y normativas, es necesario avanzar con la implementación territorial de la Ley de Garantías Ley 21.430 que se relaciona con muchas de las dificultades identificadas en este apartado. En este sentido, se requiere fortalecer la Protección Social a la Niñez y distinguirla de la Protección Especializada, de manera de delimitar el campo de acción del Servicio, su oferta programática y los costos que su ejecución implica en cada territorio. En las condiciones actuales, parte de la Protección Especializada, está financiando Protección Social.

En este sentido, y observado en la Tabla 45 los actores sugieren las siguientes recomendaciones de manera de avanzar hacia un modelo de financiamiento más flexible y descentralizado, sensible a las distintas realidades territoriales:

Tabla 45: Propuestas de los entrevistados para mejorar la pertinencia territorial del sistema de financiamiento

Propuestas de mejora para la pertinencia territorial del sistema de financiamiento
▪ Actualización de la asignación de zonas al alza real del costo de la vida en cada territorio. ▪ Ajuste de la subvención según criterios territoriales en función de conectividad, asilamiento y dispersión geográfica, riesgo socio delictual y acceso a servicios sociales. ▪ Implementación de bonificaciones o financiamiento adicional para cubrir viáticos, tiempos de traslado y costos logísticos en regiones extremas o rurales. ▪ Descentralización y fortalecimiento de la gestión financiera a nivel territorial ▪ Flexibilización de exigencias para adaptarse a realidades geográficas y climáticas ▪ Mayor inclusión de colaboradores en la planificación de la oferta programática ▪ A propósito de las dificultades de atención en zonas aisladas o con dificultades de conectividad a servicios sociales, Colaboradores Acreditados y profesionales del Servicio, ven la implementación de modelos de programas multimodales en territorios con cobertura acotada y dispersión geográfica como una posibilidad, puesto que “todos son programas de alta especialización”

Fuente: Elaboración propia CSP

4.8. CALIDAD

En el marco de la evaluación de programas gubernamentales, la calidad es entendida como la capacidad para responder a las necesidades de los beneficiarios; remite a los atributos de los bienes o servicios entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención⁴⁰. A partir de las técnicas cualitativas se exploró la percepción de los distintos actores sobre la calidad de los servicios de protección especializada ambulatoria que promueve el actual sistema de financiamiento. La Tabla 46 ofrece una síntesis de los principales resultados:

Tabla 46: Resultados en materia de calidad

Resultados en materia de calidad	
Acerca del concepto de calidad en protección especializada	▪ Valoración de aspectos generales ▪ Dificultades de conceptualizar y medir calidad.
Influencia del financiamiento en la calidad de la protección especializada	▪ Sobrecupos, y oportunidad de la atención. ▪ Altos costos operacionales. ▪ Ausencia de claridad de costos del servicio.
Importancia del RRHH para la calidad de la protección especializada	▪ Falta de especialización de la intervención. ▪ Inestabilidad de la intervención y rotación de personal. ▪ Ausencia de estándares laborales en materia de RRHH.
Coordinación intersectorial	▪ Dificultades de acceso a servicios complementarios y Ley de Garantías.

Fuente: Elaboración propia CSP

Los aspectos más importantes respecto de la calidad de los servicios de protección especializada a partir de la información recabada en el trabajo de campo se centran en la influencia del financiamiento, los desafíos en la implementación y evaluación, y la importancia del recurso humano y la coordinación intersectorial que serán descritos a continuación. Con todo, la calidad sigue siendo difícil de conceptualizar y de operacionalizar por parte de los entrevistados. En consecuencia, esto plantea la dificultad de medir calidad en el funcionamiento de los distintos programas, y de comparar calidad entre programas similares ejecutados por Colaboradores Acreditados distintos.

4.8.1. Acerca del concepto de Calidad y la dificultad de medirlo

4.8.1.1. Valoración de aspectos generales

Respecto de la impresión general acerca de la calidad y cómo esta es garantizada en el marco del sistema de financiamiento del Servicio (Ley 20.032), los entrevistados a nivel nacional y regional de este coinciden en señalar que han existido avances en materia de aumento de coberturas y de perfeccionamiento de las Orientaciones Técnicas que regulan la implementación de los Servicios de Protección Especializada. Asimismo, valoran la existencia de la Academia Conectando Saberes, como iniciativa del Servicio, que busca entregar

⁴⁰ *Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías*. División de Control de Gestión. Santiago, Junio 2015.

formación continua, especializada a los funcionarios y funcionarias, transfiriendo competencias técnicas, habilidades, conocimientos y praxis a quienes trabajan con niños, niñas y adolescentes ⁴¹.

4.8.1.2. Acerca del concepto de Calidad y la dificultad de medirlo

Pese a los avances señalados anteriormente, los actores reconocen la dificultad de evaluar la calidad centrada en la restitución de derechos y plantean la dificultad de definirla. Perciben que el Servicio no necesariamente cuenta con criterios específicos que permitan juzgar la calidad de los servicios dirigidos a niños, niñas y adolescentes, o la diferencia en materia de calidad entre distintos Colaboradores Acreditados ejecutores en la implementación de un mismo programa. Asimismo, plantean que los sistemas de evaluación y monitoreo se centran en cantidad de intervenciones por sobre el contenido y los resultados de estas; y que los contenidos que permitirían monitorear calidad a través de registros en el SIS son autorreportados por los propios proyectos. En palabras de uno de los profesionales de la Dirección Nacional del Servicio:

“Probablemente todas las intervenciones estén subidas correctamente al SIS. Pero eso no necesariamente quiere decir que ese niño está recibiendo una atención de calidad.” (Profesional del Servicio, Dirección Nacional)

Perciben que existe una dificultad para definir claramente qué se busca en términos de calidad en el momento actual de implementación del Servicio. Colaboradores Acreditados y actores del nivel Regional, observan que aún no es posible evaluar la calidad con las Orientaciones Técnicas vigentes para los programas ambulatorios, porque los programas no se están implementando en el escenario previsto dada la falta de servicios y las dificultades de funcionamiento de servicios complementarios (salud mental, educación, etc.). En este sentido, la calidad asociada a un “egreso exitoso” que implique no volver ingresar a la oferta programática del Servicio no es sostenible en el tiempo si la red de protección social integral no funciona adecuada y oportunamente, tal como ya se ha señalado. En palabras de profesionales del Servicio y de Colaboradores Acreditados:

“No tenemos tampoco criterios claros respecto al criterio calidad” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa AFT)

“Se necesita operacionalizar la calidad porque este servicio concurre con otros servicios” (Profesional del Servicio, Dirección Regional)

Finalmente, desde la perspectiva de los expertos la calidad implica una definición clara de indicadores de resultados y la disposición de los recursos para lograrlos. En este sentido, es difícil hablar de calidad del sistema de Protección Especializada y su oferta programática, si no se dispone de los recursos necesarios para una adecuada ejecución. En palabras de los expertos:

“no pretendas calidad sin poner los recursos (...) La calidad cuesta plata.” (Experto Nacional)

⁴¹ <https://www.servicioproteccion.gob.cl/portal/Estudios/Academia-Conectando-Saberes/>

4.8.2. Aspectos claves de la calidad influenciados por el financiamiento

4.8.2.1. Sobrecupos y oportunidad de la atención

Uno de los nudos críticos más relevantes para la calidad del Servicio desde la perspectiva de todos los actores involucrados en la implementación de la oferta programática es la falta de oportunidad en la atención, reflejada en las listas de espera y en los ingresos por art. 80 bis que manejan de manera regular los programas. En este sentido, las listas de espera y los casos ingresados por art. 80bis son financiados con meses de desfase y los programas deben destinar recursos financieros y humanos para su seguimiento, aunque en la práctica no cuentan con ese financiamiento. Esto va en desmedro de la calidad porque se utilizan en seguimiento recursos que debiesen utilizarse para la atención de los niños, niñas y adolescentes vigentes en los programas, lo que refleja la falta de atención oportuna y adecuada a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, se genera desgaste de los equipos que deben atender una mayor cantidad de casos que los definidos por estándar técnico, particularmente cuando la cantidad de casos ingresados por sobrecupo no es suficiente como para contratar profesionales adicionales específicos para esa cantidad de beneficiarios o el retraso de los recursos no permite hacerlo de manera oportuna.

Sobre eso, en los talleres con colaboradores acreditados se menciona:

“Un nudo crítico importante que tiene que ver en el caso de aquellos programas que de repente tenemos que ofrecer porque la lista de espera es muy grande, que se yo, y entramos por el artículo ochenta bis que se llama, que en el fondo es un artículo que obliga a los proyectos a atender, y esos pagos de ochenta bis son diferenciados, o sea, no sé, no necesariamente vienen en la subvención, y a veces se producen atrasos en estos pagos de ochenta bis” (Profesional Colaborador Acreditado Programa FAE),

4.8.2.2. Altos costos operacionales que impactan la calidad

Los participantes de este estudio coinciden en señalar que el monto de la subvención es insuficiente para prestar servicios de calidad, particularmente porque no logran cubrir adecuadamente costos operacionales de los Programas, lo que afecta la sostenibilidad de los programas. Uno de los gastos más significativos para los distintos programas es el gasto asociado a arriendo de infraestructura para atención de los niños, niñas y adolescentes, en este sentido, los Colaboradores Acreditados y participantes de las direcciones regionales coinciden en señalar que los valores de los arriendos han tenido incrementos importantes que no necesariamente se ven reflejados en los valores de la subvención. Esta situación, se produce tanto en capitales regionales como en sectores más rurales, ya sea por aumento de precios en el mercado de alquileres en comunas urbanas o por escasez de propiedades que cumplan los requerimientos exigidos a las Colaboradores.

En los talleres de Colaboradores Acreditados se menciona:

“Ellos hacen una actualización de su monto por niño una vez al año. Y ustedes saben que el IPC sube, los gastos suben y las subvenciones se mantienen exactamente igual” (Profesional Colaborador Acreditado, de menor tamaño y presencia regional exclusiva)

“Las atenciones médicas, suben tres veces o dos veces al año, psiquiatra, atenciones básicas, el tema de escolar todos los años, también escolar sube mucho, el tema operacional, consumo básico, agua,

luz, teléfono, el arriendo que también se reajusta cada seis meses, o va reajustado también con pagos por la UF, que eso va subiendo todos los meses y obviamente nuestros fondos siguen intactos y siguen exactamente iguales. Hay una diferencia importante entre entrar en enero y terminar en diciembre con un gasto, por ejemplo, de arriendo que se va reajustando nuevamente.” (Profesional Colaborador Acreditado de menor tamaño y presencia regional exclusiva)

Asimismo, desde la perspectiva de los Colaboradores Acreditados, existe un “costo de la vida” que va en alza en sectores urbanos y rurales, y que no se ve reflejado en el AFE y que resulta significativo para la operación del programa. En este sentido, los participantes hacen referencia a costos tales como el costo de la luz, los costos de bencina y traslados, entre otros.

Por otra parte, algunos profesionales de Colaboradores Acreditados participantes señalan altos costos de funcionamiento en caso de cubrir territorios con presencia de violencia o riesgos delictuales; esto afecta la calidad porque implica destinar una mayor cantidad de recursos para proteger a los equipos (ej. viajar en duplas en horarios limitados y compartiendo un vehículo) y también para resguardar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes (ej. costear acceso a computadores u otros bienes en el caso de niños, niñas y adolescentes en FAE en zonas de riesgo socio-delictual), en desmedro de la atención de las necesidades de otros usuarios. Al respecto se menciona:

“Hay que crear estrategias donde yo tengo que ganar en el narcotráfico, lamentablemente, y para eso tengo que invertir. Son más caros. Más caro la inversión”. (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

4.8.2.3. Ausencia de claridad de costos del Servicio

Si bien la oferta programática ambulatoria se financia complementando AFE y recursos propios de los Colaboradores Acreditados, salvo estudios de referencia, no es posible conocer los porcentajes de financiamiento propio de cada colaborador, y tampoco el costo real actualizado de la prestación del Servicio o la implementación de los programas en los distintos territorios. Esto se traduce en una imposibilidad de identificar con claridad los recursos específicos requeridos y la especificidad de los distintos tipos de costos - fijos, variables, directos e indirectos- efectivos que se utilizan en la implementación de cada Programa.

Asimismo, desde la perspectiva de los colaboradores, tampoco existen estándares asociados a porcentajes mínimos -salvo en materia de recursos humanos- que la subvención debiese asegurar para los distintos ítems; por ejemplo, en materia de costos operacionales como arriendo, cuentas de servicios básicos, etc. que son indispensables para ofrecer una atención de calidad. Incluso desde el propio Servicio, se percibe que un Colaborador Acreditado que quiere postular un proyecto por primera vez, conoce los montos que se licitan, pero desconoce el costo real de la implementación del programa, en palabras de uno de los entrevistados:

“No existe, un área como de gestión de proyecto, que quiere decir que cuando un colaborador quiera aventurarse o quiera, ingresar a una licitación, transparentar: en realidad, mira, esta licitación abarca esto, pero tú tienes que pensar en que tienes que costear esto, esto, no averiguarlo en el camino.” (Profesional Dirección Nacional)

En coherencia con lo señalado en el apartado de eficiencia, la percepción predominante es la insuficiencia de recursos para aspectos esenciales de la ejecución de programas, y la falta de claridad respecto a los costos fijos y los costos variables de la ejecución. Esto es particularmente evidente en el caso de las Familias de Acogidas que reciben recursos inferiores cuando son ejecutadas por Colaboradores Acreditados y más recursos cuando son de Administración Directa del Servicio; vale decir, a un mismo servicio, dos costos distintos.

Esto sin duda limita la proyección financiera de los Colaboradores Acreditados y la sostenibilidad de los Programas, impactando en la calidad del servicio que ofrecen los programas.

4.8.3. Importancia del Recurso Humano

4.8.3.1. Falta de especialización de la intervención

Si bien la percepción general de los actores entrevistados es que el Servicio ha avanzado en calidad técnica a propósito de los cambios que han experimentado las Orientaciones Técnicas de los distintos programas, aún no es posible prestar servicios especializados con el nivel de conocimiento y expertiz requerida en función de la gravedad de las vulneraciones de derechos experimentadas por los niños, niñas y adolescentes, opinión en la que coinciden tanto entrevistados de Colaboradores Acreditados de mayor tamaño como actores de las Direcciones Regionales del Servicio. Sobre esto se menciona:

“Yo creo que la especialización jamás la vamos a poder lograr desde el punto de vista técnico, con los sueldos, competimos con profesionales que le estamos exigiendo alta especialización en trauma y estamos pagando una cantidad muy por debajo de la media en cuanto a otras instituciones” (Dirección Regional, Regiones de mayor población)

Esta falta de especialización es atribuida a dos motivos. El primero, relativo a la imposibilidad de competir con los sueldos que el mercado paga por ese nivel de especialización; y el segundo, asociado a la imposibilidad de encontrar ese nivel de especialización en el mercado laboral, particularmente cuando se trata de programas que funcionan en regiones o en zonas más rurales. En este sentido, entrevistados de las Direcciones Regionales y participantes de los Colaboradores Acreditados, son enfáticos en señalar que todos los programas del Servicio son Programas de Protección Especializada y que por lo tanto requieren de alto nivel de capacitación y formación de los equipos ejecutores, en todos los territorios en los que se implementan. Tal como mencionan en los focus group:

“El nivel técnico profesional que nosotros pedimos como Servicio de Protección Especializada es una falta de mirada real del territorio... que este servicio de protección especializada nos llamamos de una forma, pero de ahí a que los profesionales que trabajan para niñez tengan la especialización es una falta a la verdad que es real.” (Dirección Regional, Regiones de mayor población)

Así, desde la perspectiva de los participantes, los Programas del Servicio funcionan como una posibilidad de desarrollar experiencia laboral para profesionales jóvenes, que no permanecen en el sistema, sino que, por el contrario, adquieren experiencia y buscan nuevas alternativas laborales con mejores remuneraciones y más estabilidad. Al respecto, profesionales de Colaboradores Acreditados y expertos indican:

“Que la subvención sea baja para los AFT genera también rotación de personal porque muchas veces los profesionales acceden a esta línea programática adquieren experiencia.... se van y lamentablemente

con la subvención que nosotros recibimos no podemos competir con esos sueldos” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa AFT)

“Si me pagan menos... tengo que pagar menos (...) es casi un espacio de primera experiencia laboral, el tema de la protección.” (Experto Nacional)

Sin especialización, no es posible materializar las mejoras que han existido en materia de calidad, por ejemplo, en el desarrollo de Orientaciones Técnicas de los Programas. En este sentido, la externalización de los servicios de protección, supone que existen ejecutores con las competencias necesarias para ofrecerlos.

4.8.3.2. Inestabilidad de la intervención y rotación de personal

Desde la percepción de los participantes, la rotación de profesionales tiene múltiples causas e impacta negativamente en la calidad del servicio dirigido a niños, niñas y adolescentes, particularmente porque la intervención para reparación y restitución de derechos requiere del diseño de un plan de tratamiento⁴², y luego del establecimiento de procesos terapéuticos sostenibles en el tiempo que se basan en el vínculo terapéutico entre profesionales ejecutores y los usuarios. Entre los distintos motivos, destacan:

1. La imposibilidad de competir con los sueldos del mercado para el nivel de especialización requerida,
“El poco financiamiento tiene sueldos que no incentivan y tenemos mucha rotación de profesionales” (Profesional Dirección Regional, regiones con mayor ruralidad)
2. La falta de proyección y la inestabilidad laboral que implica para los equipos el sistema de licitación y concurso de los programas en períodos acotados de tiempo
“Los profesionales terminan una situación de incertidumbre gigante laboralmente y eso obviamente potencia la rotación de los equipos” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE)
3. El desgaste propio de las características del trabajo realizado, que no se aborda de manera suficiente mediante programas de cuidado de equipos.
“La rotación es altísima y que se relaciona... con el tema de los autocuidados, que los profesionales se vayan quemando” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

4.8.3.3. Ausencia de estándares laborales en materia de RRHH

Desde la perspectiva de los Colaboradores Acreditados, una dificultad para lograr servicios de calidad es la ausencia de estándares de referencia en materia de honorarios del recurso humano en cada programa. En este sentido la definición de las condiciones laborales de los profesionales en los distintos programas queda sujeta a las definiciones y posibilidades de los Colaboradores Acreditados. Esto implica que se produzcan diferencias de honorarios entre profesionales que realizan labores similares en un mismo tipo de programa, pero en distintos Colaboradores Acreditados. Esta diferencia también se produce entre Programas de Familias de Acogida ejecutados por la Administración Directa y por los Colaboradores Acreditados

⁴²https://www.servicioproteccion.gob.cl/descargas/doc-MN/ot/2023/REX-658_2023-APRUEBA-O-TEC-INTERVENCIONES-AMBULATORIAS.pdf

“Las migraciones muchas veces que tienen que ver con las diferencias salariales que existen de unos programas a otros” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

Desde la perspectiva de los participantes de los Colaboradores Acreditados las altas exigencias técnicas no son coherentes con la ausencia de exigencias en materia de condiciones laborales de los equipos, lo que se traduce en escasa proyección y estabilidad laboral y en definitiva en rotación de personal. Asimismo, los entrevistados interpretan que esta ausencia de exigencias en el plano de remuneraciones responde a la escasa valoración material y simbólica del trabajo con niños, niñas y adolescentes, que han experimentado graves vulneraciones de derecho.

4.8.4. Coordinación intersectorial

4.8.4.1. Dificultades de acceso a servicios complementarios y Ley de Garantías

El nuevo Servicio de Protección Especializada se instala en el marco de una serie de cambios normativos e institucionales tendientes a garantizar la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, en el contexto nacional. Así, participantes del nivel regional del Servicio y Colaboradores Acreditados, coinciden en relevar la importancia que adquiere la Ley 21.430 sobre garantías y protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, para la calidad de los programas de Protección Especializada.

En este sentido, en el diseño, la protección especializada debiese articularse⁴³ con la oferta prioritaria de otros servicios públicos como salud, educación, entre otros ámbitos que, salvo en el caso de DCE, son incluidos en Plan de Intervención Individual que orienta la acción de los programas y en definitiva condiciona los grados de cumplimiento del Plan de Intervención Individual.

No obstante, desde la perspectiva de los distintos actores participantes del estudio, existe una comunicación poco fluida y clara entre las redes de servicio judicial, salud, educación y otros programas, lo que afecta la calidad de la atención recibida por los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, el sistema tampoco ha logrado hacer efectiva la priorización de atención en sistemas públicos para niños, niñas y adolescentes que son usuarios del Sistema de Protección. Así, en la práctica la complementariedad entre los programas de protección especializada y otros programas públicos o privados orientados a la misma población objetivo y relacionados con los objetivos de los programas⁴⁴ de protección especializada, resulta aún un desafío significativo. Esta perspectiva es compartida por actores a nivel nacional y regional de Servicio, como entre Colaboradores que perciben que no ha logrado materializarse la coordinación con otros servicios públicos, particularmente cuando se trata de acceso y oportunidad a atención en salud mental. Esta ausencia de protección social y acceso a servicios básicos dificulta la ejecución de intervenciones terapéuticas que puedan centrarse en el trauma y en la restitución de derechos gravemente vulnerados, puesto que existen otras necesidades urgentes que no encuentran respuesta en la red de servicios sociales (protección social) y que son la base para la protección especializada.

⁴³https://www.servicioproteccion.gob.cl/descargas/doc-MN/ot/2023/REX-658_2023-APRUEBA-O-TEC-INTERVENCIONES-AMBULATORIAS.pdf

⁴⁴ DIPRES, s/f. “Indicaciones para la Evaluación de Programas Gubernamentales”.

En este escenario, se requiere avanzar hacia un abordaje más integral de protección social que ofrezca soporte a la protección especializada. Esto implica mejorar también la cantidad y calidad de otros servicios sociales fundamentales, tales como el sistema sanitario, el ámbito educativo y la habitabilidad, por citar sólo algunos ejemplos⁴⁵, o bien, establecer un Piso de Protección Social para la niñez y la adolescencia en el marco de la Ley 21.430 de Garantías⁴⁶.

Los programas de protección especializada se han visto en la necesidad de cubrir atenciones de salud mental que representan un gasto adicional y al mismo tiempo las implicancias que la falta de tratamiento de los niños, niñas y adolescentes tiene en otros ámbitos de su desarrollo, por ejemplo, en el ejercicio del derecho a la educación.

“Entonces, ahí también tenemos una deficiencia importante al momento de hacerse cargo de un niño y no poder acceder a prestaciones desde el servicio público. Hay familias que quieren incorporar a los niños, por ejemplo, colegios particulares, ISAPRES, atenciones o prestaciones particulares.” (Profesional Dirección Regional, Regiones de mayor población)

Ahora bien, en casos particulares, los participantes señalan que el Servicio entrega los recursos necesarios para la atención en el sistema privado de salud en caso de fallar el sistema público, pero el acceso efectivo a estos recursos se encuentra asociado a trámites administrativos que desde la percepción de los participantes son lentos y burocráticos, y tampoco aseguran la sostenibilidad de las atenciones en el tiempo.

“Nosotros como residencia para poder adquirir más recursos tenemos que generar un proyecto PES que se llama, que es un proyecto de emergencia de salud, pero es un poco engorroso depende de muchos factores que muchas veces no tienen que ver con la situación real del niño.” (Profesional Colaborador Acreditado, De menor tamaño y presencia regional exclusiva)

4.8.5. Diferencia entre Programas

Si bien el diagnóstico es compartido entre los programas que perciben que con el actual sistema de financiamiento no es posible definir, medir o comparar la calidad en la ejecución de los Programas del Servicio; se perciben algunas diferencias entre programas.

En el caso de las Familias de Acogida, existen diferencias significativas de financiamiento en función del tipo de administración de la ejecución, recibiendo menor financiamiento cuando son ejecutadas por Colaboradores Acreditados y mayor financiamiento cuando son de Administración Directa. Esto sin duda afecta la ejecución del servicio y la calidad si esta se entendiese como oportunidad y adecuación a las necesidades de niños, niñas, adolescentes y las familias de acogida.

La situación financiera del Programa de Diagnóstico Clínico Especializado nuevamente es la más crítica. La aflicción que manifiestan los profesionales de los Colaboradores Acreditados a propósito de los déficits

⁴⁵ Repetto, F., Díaz Langou, G., & Marazzi, V. (2009, octubre). ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo (Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67). CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2497.pdf>.

⁴⁶ UNICEF. (2020). Un Piso de Protección Social para la niñez y adolescencia en Chile en el marco de la Ley 21.430.

financieros limita la posibilidad de centrar la discusión en la calidad de los servicios prestados. Con todo, es necesario evaluar en qué medida el pago por informe atendido permite costear la ejecución efectiva del servicio, y en qué medida este sistema de financiamiento contribuye o no a la calidad del servicio prestado. Asimismo, la oferta depende de la derivación de casos de los Tribunales de Familia, quienes, desde la percepción de los Colaboradores Acreditados, aun no reconocen la importancia del Programa DCE en el funcionamiento del circuito de Protección Especializada.

En el caso particular del Programa AFT, los Colaboradores Acreditados lo reconocen como uno de los Programas que menores ingresos recibe, lo que genera una alta rotación de personal, especialmente en zonas rurales, lo que dificulta la continuidad de los procesos de intervención con las familias y con los niños, niñas y adolescentes y en definitiva tiene consecuencias sobre la calidad del servicio prestado.

4.8.6. Diferencia entre Actores

Todos los actores coinciden en la imposibilidad de conceptualizar y medir calidad, situación asociada al financiamiento insuficiente que reciben para la ejecución de los Programas. No obstante, desde la perspectiva de los Profesionales del Servicio, tanto a nivel regional como nacional, se releva la necesidad de fortalecer la implementación servicios y garantías mínimas establecidas en la Ley 21.430. En este sentido, la calidad del servicio ofrecido a niños, niñas y adolescentes por el Servicio de Protección Especializada a través sus distintos programas requiere de una evaluación independiente del funcionamiento de otros servicios sociales tales como educación, salud, salud mental, entre otros, que actualmente son resueltos por la protección especializada y percibidos por distintos actores como su atribución.

4.8.7. Conclusiones

En conclusión, la calidad en los programas de protección especializada depende de múltiples factores que van desde el financiamiento adecuado hasta la estabilidad del recurso humano. Asimismo, el fortalecimiento de la Protección Social dirigida a la Niñez y la coordinación intersectorial con servicios y programas públicos accesibles y disponibles para los niños, niñas y adolescentes que forman parte del sistema de protección especializada, se percibe aun como un desafío pendiente que sin duda repercute en el logro de resultados y en la calidad del servicio que prestan los Programas. La falta de criterios claros para evaluar calidad, sumada a las deficiencias en el acceso a servicios básicos complementarios que debiesen fortalecerse a propósito de la implementación de la Ley de Garantías, sin duda limita el logro de resultados.

La Tabla 47 a continuación identifica las principales sugerencias de mejora propuestas por los participantes.

Tabla 47: Sugerencias de mejora por parte de los entrevistados en materia de calidad

Sugerencias de mejora en materia de calidad
▪ Establecer criterios para la definición y medición de calidad. ▪ Hacer efectiva la priorización de niños, niñas y adolescentes usuarios del SERVICIO en otros Servicios Públicos avanzando en la implementación de la Ley de Garantías. ▪ Agilizar los procesos de acceso a servicios complementarios y la mejora de la coordinación interinstitucional ▪ Diferenciar costos operativos de costos del servicio de intervención terapéutica de manera de asegurar la disposición de recursos necesarios para la atención adecuada y oportuna de los niños, niñas y adolescentes.

- Establecer pisos mínimos en materia de condiciones laborales de los equipos, entre colaboradoras y entre colaboradoras y administración directa
- Fortalecer el acompañamiento técnico por parte del Servicio
- Tener catastro de funcionarios del sector público que están dispuestos a tener algún convenio con el servicio para hacer descuentos diferenciados y una atención continua de niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Elaboración propia CSP

4.9. COLABORACIÓN ESTADO – SOCIEDAD CIVIL

Un eje temático emergente en el levantamiento cualitativo con los distintos actores considerados por el estudio refiere a la relación de Colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil. Esta relación, y la noción de colaboración entre el sector público y el privado, constituye un elemento clave en el esquema de financiamiento. En este contexto, el Estado representado por el Servicio de Protección Especializada delega, en gran medida, la responsabilidad de la ejecución de programas de protección especializada a organizaciones sin fines de lucros acreditadas como Colaboradores Acreditados, manteniendo las funciones de orientación y supervisión de la oferta dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, a propósito de los cambios normativos e institucionales de la última década, esta relación ha experimentado diversas transformaciones que no han estado exentas de dificultades. La Tabla 48 a continuación sintetiza las principales percepciones de los representantes de los Colaboradores Acreditados y de los niveles regionales del Servicio, sobre la dinámica actual de esta relación y sus implicancias para el esquema de financiamiento.

Tabla 48: Percepción de la relación Estado – Sociedad civil

Percepción de la relación Estado – Sociedad civil
▪ Supervisión técnica y financiera entendida como control, altos niveles de exigencia ▪ Percepción de desinterés y abandono en la ejecución de la tarea por parte del Servicio, ▪ Percepción de exclusión paulatina de las Colaboradores Acreditados pequeños, a partir de aumento de exigencias. ▪ Riesgos legales y reputacionales para el funcionamiento del sistema ▪ Colaboración versus desconfianza

Fuente: Elaboración propia CSP

4.9.1. Supervisión técnica y financiera entendida como control, altos niveles de exigencias

Desde la perspectiva de los Colaboradores Acreditados, los cambios institucionales y normativos han ido instalando nuevas exigencias técnicas y administrativas en los procesos licitatorios y en la ejecución de programas que no son coherentes con las disposiciones financieras. Tal como se señaló en el apartado normativo, la noción de *aporte* que resulta clave en el esquema de financiamiento, no asegura de manera efectiva la protección financiera de los programas y los objetivos de garantía y calidad establecidos en la legislación vigente. En este sentido, las exigencias técnicas no son coherentes con los montos del aporte financiero del Estado, ni con las dificultades de funcionamiento del sistema de financiamiento que sin duda condicionan la posibilidad de prestar servicios especializados de protección a la niñez. Al respecto se menciona:

“La subvención no permite dar respuesta a todo lo que se exige por norma técnica” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

Adicionalmente, los Colaboradores Acreditados perciben que tanto la supervisión técnica como la supervisión financiera se basa en el control de gestión, en la fiscalización y en la detección de hallazgos, sin ofrecer acompañamiento en la ejecución o supervisar desde una lógica de prevención. Sobre esas situaciones destacan comentarios como:

“Negligencia de parte del Servicio, porque no responden ningún correo, te dejan absolutamente sola frente a las dificultades que tú tienes” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE)

En este sentido, los Colaboradores tampoco perciben una actitud de cooperación por parte del Servicio para la resolución conjunta de dificultades propias de las transformaciones institucionales y de la complejidad que la tarea de restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes reviste a propósito de las ya señaladas limitaciones de acceso oportuno a otros servicios (ej. salud mental, educación, etc.) y la débil implementación de la Ley de Garantías.

4.9.2. Percepción de desinterés y abandono en la ejecución de la tarea

Como ya se ha señalado, los Colaboradores Acreditados perciben un cierto abandono en la ejecución de los Programas de Protección Especializada por parte del Estado, cumpliendo este último un rol de fiscalización técnica más que un rol de orientación y acompañamiento. En los Colaboradores también perciben una falta de coordinación intersectorial que debiese ser fortalecida y promovida por el Servicio, pero que en la práctica se transforma en una responsabilidad local de los ejecutores. Ejemplos concretos son la relación con los Tribunales de Familia y su rol dentro del circuito de derivación del Sistema de Protección, o el insuficiente trabajo para materializar la priorización de niños, niñas y adolescentes en el sistema de Salud, entre otros. En relación a eso, comenta que:

“El Servicio habla con judicial, pero al final siento que esta comunicación de redes nunca ha sido una comunicación tan... fluida y clara y siento que eso afecta finalmente como la calidad de la atención” (Profesional Colaborador Acreditado, Programa FAE)

Los Colaboradores, también se han sentido al margen de los procesos importantes de toma de decisiones - percepción compartida en parte por los niveles regionales del Servicio-, que han desconocido su experiencia en la ejecución de los programas y en las dinámicas de los territorios dónde estos se ejecutan. Esto se traduce, por ejemplo, en la escasa participación de los Colaboradores en definiciones estratégicas, como, por ejemplo, la planificación de la oferta programática que también es planteada como una aspiración por los niveles regionales y nacionales del Servicio.

Adicionalmente, la sensación de abandono por parte de los Colaboradores se refleja en la falta de equidad en comparación con la administración directa del Estado – montos de subsidios, condiciones laborales de los equipos ejecutores etc.-. lo que se traduce en menor satisfacción usuaria, rotación de los equipos, entre otras situaciones que dificultan la intervención especializada y ponen en riesgo la sustentabilidad de los programas.

Finalmente, la sensación de abandono también es compartida por los actores del propio Servicio quienes perciben que las definiciones normativas e institucionales tomadas en el marco de los procesos de

transformación, aún tienen el desafío de otorgar “*dignidad a la atención de la infancia*” (**Profesional Dirección Regional, de regiones más extremas**).

Así, perciben que a la fecha no es posible observar las consecuencias prácticas de la promulgación de la Ley de Garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, lo que repercute en la adecuada prestación de servicios de protección especializada. En este sentido, no existirían garantías de un piso mínimo de protección social básico para los niños, niñas y adolescentes atendidos por el sistema y esto genera tensiones y expectativas equivocadas sobre el propio Servicio, puesto que debe responder y resolver la falta de oferta de otros servicios públicos.

Desde la experiencia internacional, en relación a lo anterior, se plantea la necesidad de avanzar hacia un enfoque más integral de corresponsabilidad estatal, donde la protección infantil no recaiga exclusivamente en el Servicio, sino que se enmarque en un sistema de bienestar más amplio y articulado:

“El objetivo es hacer de la protección infantil una responsabilidad transversal en todo el sistema de bienestar, no solo del servicio de protección.” (**Experto Internacional**)

4.9.3. Percepción de exclusión paulatina de Colaboradores Acreditados pequeños, a partir de aumento de exigencias administrativas y financieras

Desde la perspectiva de Colaboradores Acreditados pequeños y medianos, y de los niveles regionales del Servicio, los distintos nudos críticos del sistema de financiamiento descritos anteriormente, sumados a las transformaciones institucionales y a los cambios experimentados por la oferta programática, han tensionado la subsistencia de Colaboradores pequeños. En este sentido, estos Colaboradores se han visto expuestos a una serie de exigencias administrativas y financieras sin tener las espaldas financieras para ello y sin beneficiarse de las bondades que la lógica de economía a escala y administración centralizada permitida por el actual sistema de financiamiento a Colaboradoras de mayor tamaño, aspecto que también coinciden algunos expertos.

“Hay gastos en los que debemos incurrir y no podemos, porque no se puede pagar con el AFE” (**Profesional Colaborador Acreditado, De menor tamaño y presencia regional exclusiva**)

“¿Cómo cree usted que una entidad sin fines de lucro arranca con una puesta en marcha que significa, por lo menos, unos cinco millones de pesos sin considerar los arriendos?” (**Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE**)

“Nos encontramos con esta catástrofe al final, y se terminan solicitando dineros estatales de aquí para allá, para poder hacer coberturas, pidiendo créditos, inclusive (...) Créditos personales que solicitan ahora para poder tener como requisito la adjudicación” (**Profesional Colaborador Acreditado, Programa DCE**)

“Es muy difícil que tú solo exijas a una organización pequeña, que solo tiene uno o dos proyectos... porque el sistema de financiamiento no aporta que puedan tener este nivel de soporte.” (**Experto Nacional**).

En función de las restricciones e incentivos del actual esquema de financiamiento y su normativa, la percepción de los distintos actores puede explicarse por múltiples factores, entre ellos la insuficiencia del financiamiento y el sistema de pago por niño atendido, la mejor capacidad de operación y financiamiento que poseen los Colaboradores Acreditados que ejecutan una menor cantidad de proyectos, y un AFE que en el caso de las Colaboradores Acreditados Pequeños puede, muchas veces, transformarse en único recurso disponible para la ejecución del programa. A esto se suma la exigencia de implementación completa sin financiamiento inicial, que dificulta el cumplimiento de las nuevas normativas a los Colaboradores Acreditados de menor tamaño y pone en riesgo su continuidad, en la medida en que deben asumir elevados costos iniciales sin los recursos para hacerlo.

Con todo, el riesgo de subsistencia de los Colaboradores Acreditados pequeños pone particularmente en juego la noción de competencia a la base de la tercerización de los Servicios de Protección, limitando la participación de Organizaciones sin fines de lucro, de menor tamaño y con estructuras más flexibles, que favorecen la innovación y el conocimiento exhaustivo de territorios más acotados; obviando también los beneficios de integrar a este tipo de Colaboradores a la ejecución de la oferta a nivel local. Al mismo tiempo, se privilegia la existencia de Colaboradores Acreditados de gran tamaño y presencia nacional, en una posición hegemónica en la ejecución de la oferta y con un alto poder de negociación frente al Servicio.

4.9.4. Colaboración versus desconfianza

Si bien se desconoce el costo total efectivo de la ejecución de los programas, en la práctica, la percepción de los participantes de este estudio es que el grueso del costo de los programas proviene del AFE y que los Colaboradores –particularmente las medianas y pequeñas– no se encuentran en condiciones de realizar aportes propios para su ejecución, estando obligadas a buscar otros apoyos o aportes; y viendo afectada la sostenibilidad de los programas en el tiempo. En este sentido, es pertinente preguntarse si la relación de colaboración tiene un verdadero componente financiero o si, en las condiciones actuales se limita únicamente a aspectos técnicos.

*“En el caso nuestro, nuestro único ingreso es el aporte del Estado. No tenemos otro. No regular.”
(Profesional Colaborador Acreditado, Programa AFT)*

Asimismo, la percepción de Colaboradores y niveles regionales Servicio, dan cuenta de una relación de colaboración formalizada, pero en permanente tensión a propósito de los cambios institucionales y legales que delimitan el funcionamiento del sistema. Estos cambios, generaron altas expectativas en los Colaboradores Acreditados, pero se han producido lentamente sin lograr las transformaciones esperadas y arrastrando dificultades del sistema de financiamiento que presentaba el anterior Servicio.

4.9.5. Diferencia entre Programas

La confianza requerida para el establecimiento de relaciones de colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil se ha visto profundamente afectada por la forma en la que se han desarrollado las transformaciones asociadas a la instalación del nuevo Servicio y a los cambios en la oferta programática.

Si bien estos cambios han afectado a todos los programas, afectaron particularmente al Programa Diagnóstico Clínico Especializado, que se ha visto profundamente afectado su financiamiento y ha tenido incluso que

financiar una sostenibilidad incierta con recursos privados personales, con todo lo que eso significa. La incertidumbre, la percepción de no sentirse escuchados y de no tener participación ni incidencia en las decisiones que toma el Servicio y que afectan de manera sustantiva el financiamiento y la ejecución del Programa DCE, ha deteriorado particularmente las confianzas entre esos ejecutores y el Estado. Mientras algunos Colaboradores Acreditados pudieron hacer frente a las incertidumbres financieras haciendo uso de recursos de provenientes de la ejecución de diversos tipos de programa, en el caso de los Colaboradores ejecutores de Programas de Diagnóstico Clínico Especializado, dada la naturaleza de su función, pueden ejecutar exclusivamente este tipo de Programa, lo que sin duda ha cronificado su situación financiera.

4.9.6. Diferencia entre Actores

Tal como se ha señalado, el diagnóstico del debilitamiento de la relación entre Sociedad Civil y Estado es un diagnóstico compartido entre profesionales de Colaboradores Acreditados y profesionales del nivel regional del Servicio, quienes sostienen una visión crítica respecto de las tensiones experimentadas por esta relación, a propósito de las transformaciones llevadas a cabo por el Servicio. Entre otras cosas, comparten la percepción de contar con una escasa participación de los Colaboradores Acreditados en el diseño de la oferta programática, la definición de las orientaciones técnicas y las formas de hacer frente a las dificultades de ejecución asociadas a la complejidad de la tarea, pero también, a las consecuencias de las decisiones técnicas, normativas, administrativas y financieras de un Servicio en período de instalación. Perciben que no son escuchados ni considerados en las definiciones estratégicas del Servicio, pero sí son exigidos y sancionados por el Servicio, que no asigna suficiente y oportunamente los recursos para la ejecución.

Los niveles Regionales del Servicio comparten esta percepción, puesto que son el rostro visible del Servicio ante los Colaboradores Acreditados y muchas veces les corresponde transmitir respuestas que no dan conformidad a sus demandas o que no resuelven situaciones puntuales de dificultad, tanto en la ejecución financiera como en la ejecución técnica.

4.9.7. Conclusiones

Con todo, los aspectos expuestos en este apartado reflejan que la confianza requerida para el establecimiento de relaciones de colaboración se encuentra debilitada y que más bien el sistema opera sobre un precario equilibrio de desconfianzas. Se perciben asimetrías y tensiones relacionadas con la insuficiencia del financiamiento, los retrasos en los pagos, la falta de comunicación y acompañamiento, la percepción de una falta de equidad en comparación con la administración directa de programas por parte del Estado.

Así, la relación de colaboración Estado – Sociedad Civil está regulada y financiada pero marcada por una serie de desafíos toda vez que los Colaboradores Acreditados operan en un marco de dependencia financiera y regulatoria que, en las condiciones actuales, a menudo dificultan la sostenibilidad y la calidad de los servicios de protección.

En este contexto, se torna prioritario avanzar hacia una relación más simétrica, cooperativa y sostenida en el tiempo, donde el acompañamiento técnico, el financiamiento adecuado y la confianza institucional se constituyan como pilares para una colaboración efectiva. Esto requiere revisar tanto los marcos normativos

como las prácticas institucionales que hoy configuran una lógica predominantemente vertical, centrada en el control, más que en el fortalecimiento de capacidades mutuas.

4.10. CONCLUSIONES GENERALES

El análisis cualitativo del sistema de financiamiento de la oferta programática del Servicio de Protección Especializada evidencia importantes brechas que limitan su eficiencia, pertinencia territorial, calidad de los servicios dirigidos hacia niños, niñas y adolescentes, y la relación de colaboración entre el estado y la sociedad civil.

La ausencia de mecanismos efectivos para evaluar eficiencia, la falta de incentivos, junto a la burocracia excesiva y a los pagos diferidos, debilitan la ejecución oportuna de los programas y su sostenibilidad en el tiempo. A ello se suma un esquema de financiamiento que no financia los costos reales de operación de los servicios, afectando especialmente a Colaboradores Acreditados más pequeños y a aquellos que presentan servicios en zonas rurales, asiladas, pero también en territorios de alta vulnerabilidad social.

Asimismo, la calidad de los servicios dirigidos a niños, niñas y adolescentes se ve fuertemente comprometida por la rotación de personal, la falta de estándares laborales que financien recurso humano altamente capacitado y especializado, tal como lo requiere la especificidad de los servicios prestados. A ello se suman las dificultades para implementar protección especializada articulada con otros servicios del intersector, producto de la falta de oferta, las dificultades de acceso, y en definitiva la débil protección social que recibe hasta ahora la niñez. En este sentido, la entrada en vigencia de la Ley de Garantía puede ser una oportunidad para el resolver las necesidades de acceso y garantía de derechos básicos que ofrezcan protección social y puedan articularse con la protección especializada.

La relación de colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil, se ha visto fuertemente exigida por la naturaleza compleja del servicio prestado, pero particularmente por una serie de requerimientos técnicos y administrativos sin el adecuado acompañamiento ni el financiamiento requerido. Lejos de la colaboración, la relación Estado – Colaboradores Acreditados, hoy es percibida como una relación de escasa confianza y alto control, que además enfrenta riesgos operacionales financieros y reputacionales latentes.

En este contexto, se vuelve prioritario avanzar hacia un modelo de financiamiento que permita costear adecuadamente los servicios y que asuma un carácter más flexible, descentralizado y sensible a la diversidad territorial para mejorar la asignación y uso de recursos, asegurando condiciones adecuadas para una protección especializada efectiva.

5. ANÁLISIS DE LOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO ACTUALES DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA

A continuación, se presenta una síntesis diagnóstica del esquema de financiamiento de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, elaborada a partir del análisis de fuentes secundarias disponibles y del levantamiento de evidencia cualitativa.

El diagnóstico integra tres fuentes principales de información: (i) la revisión normativa y de estudios; (ii) el análisis de registros administrativos en el Servicio (análisis cuantitativo); y (iii) el levantamiento cualitativo basado en entrevistas a actores clave, focus group y talleres. En este marco, se identifican los principales problemas, tensiones y efectos que el modelo de financiamiento vigente genera sobre la implementación programática, la sostenibilidad financiera de los Colaboradores Acreditados y los mecanismos de gobernanza institucional. Si bien el análisis cuantitativo —incluyendo los modelos de ecuaciones estructurales— aporta evidencia relevante para este diagnóstico, su alcance está acotado debido a la naturaleza de los registros existentes, los cuales no fueron diseñados para capturar dimensiones como eficiencia operativa, alineación de incentivos o productividad. Por ello, estos hallazgos se abordan con mayor profundidad en el apartado específico de productividad y eficiencia (sección 5.1). En este contexto, la triangulación de evidencia fortalece el diagnóstico y permitirá orientar de mejor manera la formulación de propuestas hacia la etapa final del estudio.

5.1. PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS

Los hallazgos indican que, si bien existe una definición formal de la eficiencia como la relación entre objetivos y recursos (monetarios, temporales, etc.), en la práctica institucional y en la gestión de las entidades colaboradoras no se prioriza el seguimiento de dicha relación. El debate sobre eficiencia tiende a diluirse en aspectos relacionados con el financiamiento insuficiente, la calidad o la cobertura, sin traducirse en indicadores concretos que evalúen si los resultados se alcanzan con el menor uso posible de recursos o en el menor tiempo requerido.

Ahora bien, la limitada evidencia de relaciones estructurales significativas en los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) estimados para los distintos programas —con excepciones puntuales— puede interpretarse en parte como reflejo de asociaciones débiles entre los constructos teóricos considerados (condiciones estructurales, estructura del equipo, gasto institucional y resultados programáticos). Sin embargo, esta falta de robustez empírica también puede estar asociada a una carencia de información adecuada, completa y sistemáticamente registrada sobre dimensiones clave como la productividad y la eficiencia. Tal como se constató en el análisis cualitativo, la eficiencia —entendida como la relación entre resultados y uso de recursos— no constituye una dimensión prioritaria en los actuales sistemas de información ni en los procesos de monitoreo y evaluación. Esta omisión metodológica y operativa se traduce en una ausencia de indicadores que permitan evaluar si los resultados son alcanzados de manera costo-efectiva, lo que limita severamente la posibilidad de modelar relaciones entre desempeño y estructura organizacional o financiera. En consecuencia, los modelos estimados no solo dan cuenta de una realidad institucional compleja y multifactorial, sino también de las restricciones impuestas por sistemas de información que no han sido diseñados para capturar dinámicas de eficiencia ni para orientar decisiones en función de dicho criterio.

Esta carencia de un sistema de monitoreo continuo y sistemático de la eficiencia —tanto a nivel de cada entidad colaboradora como en la gestión global de la institución— evidencia que la optimización de la relación entre insumos y metas no figura como dimensión prioritaria de las políticas de financiamiento actuales, lo que se desprende tanto del diseño normativo vigente —que no establece indicadores de eficiencia como criterio de asignación o evaluación— como de los hallazgos del levantamiento cualitativo, donde los colaboradores señalaron la ausencia de medición sistemática de la eficiencia en su gestión. En consecuencia, los esfuerzos de mejora se concentran en responder a exigencias de cobertura, rendición formal de cuentas y calidad de la atención, sin que la eficiencia sea medida y valorada de forma explícita en los procesos de gestión y decisión.

5.2. INCENTIVOS QUE ENFRENTAN LOS COLABORADORES ACREDITADOS

Se identificó que el sistema de financiamiento vigente establece una lógica centrada en el cumplimiento de metas mínimas, principalmente cuantitativas, lo cual limita el desarrollo de procesos orientados a la mejora continua, la innovación o el fortalecimiento institucional. Las entrevistas y revisión documental revelaron que no se reconocen ni valoran adecuadamente los esfuerzos por mejorar la calidad de las intervenciones, dado que el sistema no contempla incentivos asociados al desempeño, la implementación de buenas prácticas o la continuidad de equipos técnicos. Esta situación genera una cultura institucional orientada más a la subsistencia que al desarrollo estratégico de los programas, pues desde los testimonios recogidos durante el levantamiento cualitativo no se contemplan incentivos explícitos vinculados a desempeño o innovación.

Asimismo, se constataron diversos desincentivos estructurales que afectan la sostenibilidad del modelo, tales como la ausencia de mecanismos formales para prorrogar programas bien evaluados, la inexistencia de financiamiento diferenciado para territorios rurales o complejos, y la coexistencia de tres modelos de financiamiento dentro del mismo Servicio —específicamente los convenios bajo Ley 20.032, los asociados a la Ley de Presupuestos y aquellos implementados bajo el artículo 80 bis—, lo que produce incertidumbre y fragmentación en la gestión. Estos elementos, levantados a partir de testimonios de actores clave y revisión normativa, financiera y de estudios, refuerzan la percepción de un sistema que no promueve el trabajo bien hecho, y que, por el contrario, tiende a castigar o invisibilizar los esfuerzos orientados a lograr mayor eficiencia, calidad y continuidad en el tiempo.

5.3. RIESGO DE DEMANDA

Uno de los riesgos más relevantes identificados es la desalineación entre la oferta instalada y la demanda efectiva de atención. Se menciona repetidamente que en algunos territorios los convenios se suscriben para atender una cantidad determinada de casos, pero en la práctica, sólo se recibe una fracción de esa cifra. Esta infraestimación o sobre estimación de la demanda territorial genera importantes perjuicios financieros a los colaboradores quienes se ven obligados a mantener equipos completos e infraestructura disponible aun cuando la demanda no lo justifique. Por el contrario, también se describen situaciones de sobredemanda, donde los programas reciben muchas más derivaciones de las contempladas en el Convenio sin un aumento proporcional de financiamiento del personal.

Otra dimensión de riesgo se relaciona con la inestabilidad de los flujos de derivaciones, especialmente en programas sujetos a decisiones judiciales o a la coordinación con oficinas locales. En algunas regiones los

colaboradores enfrentan dificultades porque las derivaciones no son constantes ni previsibles y dependen de dinámica del sistema judicial y la disponibilidad de procesos administrativos poco sincronizados. También se reportan demoras en la formalización de ingresos y egresos, lo que distorsiona los registros administrativos y puede llevar a rechazar casos por aparente falta de cupo, cuando en la práctica sí existe.

Finalmente, los riesgos de demanda afectan directamente la sostenibilidad operativa y financiera de los proyectos, según lo reportado por los colaboradores en los talleres, quienes señalaron la falta de mecanismos de ajuste automático entre oferta programática y demanda efectiva en los convenios suscritos. Especialmente aquellos que funcionan bajo el artículo 80 bis o con financiamiento por niño atendido. En contexto donde las derivaciones son escasas o irregulares, los colaboradores deben mantener el mismo estándar operativo sin contar con ingresos proporcionales, lo que obliga a recurrir a financiamiento externo o asumir pérdidas. Además, se advierte que la falta de información clara y actualizada sobre la demanda territorial real dificulta la planificación del servicio y puede llevar a la apertura de más programas de los que el territorio requiere, saturando la oferta y precarizando el sistema en su conjunto.

5.4. RIESGOS FINANCIEROS

Se devela la insuficiencia estructural del financiamiento, tanto en la etapa de implementación como en la etapa de funcionamiento regular de los programas, tal como reconocen los propios colaboradores en los talleres realizados y como refleja la brecha entre los montos de financiamiento asignados y los costos operativos identificados en los estudios revisados. Los aportes financieros no cubren los costos reales de operación y muchos gastos necesarios (como herramientas terapéuticas, mejoras en infraestructura o contratación de profesionales) deben financiarse con fondos propios o créditos bancarios. A ello se suma que, si bien existen orientaciones técnicas, no siempre se garantiza el respaldo financiero correspondiente generando una disociación entre lo que se le exige y lo que se financia efectivamente.

Otro riesgo financiero clave es la inestabilidad de los flujos de recursos, causada principalmente por retrasos en los pagos, especialmente en el sistema asociado al artículo 80 bis. Estos desfases dificultan la sostenibilidad financiera, los programas y la planificación institucional, especialmente en residencia y organizaciones que no cuentan con otros proyectos activos. Asimismo, la falta de indicadores de monitoreo permanente sobre pagos atrasados o rendiciones no procesadas agrava la situación, ya que los problemas no se detectan a tiempo. El sistema reacciona de forma tardía y manual.

Finalmente, otro componente de riesgo financiero es la falta de adecuación del modelo a la variabilidad de la demanda. Se han documentado casos donde se asignan cupos que superan o no alcanzan la demanda real, generando pérdidas financieras en ambos extremos. Cuando los cupos son mayores a la demanda efectiva, el colaborador debe mantener la estructura operativa sobredimensionada sin ingresos equivalentes. Y cuando la demanda supera lo pactado, se exige aumentar la duración del financiamiento sin financiamiento garantizado, afectando la estabilidad contractual y operativa. Esta falta de flexibilidad y sincronización entre oferta y demanda es reconocida ampliamente como un problema estructural del sistema de licitaciones y convenios.

5.5. RIESGOS OPERATIVOS

Se demuestra con claridad que uno de los principales riesgos del sistema es la sobre carga administrativa y burocrática a la que están expuestos los colaboradores acreditados, aspecto identificado reiteradamente en el levantamiento cualitativo y también constatado en la revisión documental de manuales y procedimientos institucionales que exigen altos niveles de reporte y formalización. Esto incluye una carga excesiva de reporte, rendiciones y formularios que muchas veces deben completarse en plataformas tecnológicas con fallas o limitaciones. Los equipos técnicos señalan que dedican un porcentaje importante de su tiempo a labores administrativas en medio del trabajo directo con niños y niñas y adolescentes. A esto se suma la falta de claridad y flexibilidad en la normativa de gastos, lo que impide cubrir necesidades reales y urgentes como licencias de software, traslados o evaluaciones externas, debido a interpretaciones rígidas o dispares por parte de los supervisores. Además, muchos procesos financieros carecen de automatización, lo que ralentiza gestiones clave como la aprobación de saldos y los traspasos entre programas.

Otro riesgo operativo identificado es la inestabilidad del funcionamiento financiero debido a los retrasos en los pagos, especialmente bajo el artículo 80 bis, lo que genera dificultades para cumplir con obligaciones como sueldos, arriendos y servicios básicos. Esto repercute en la rotación del personal, ya que los bajos sueldos, la falta de estabilidad y el retraso en los pagos hace que los profesionales migren a sectores como salud o educación. La situación es más crítica en zonas rurales o extremas, donde la precariedad financiera se suma a la dificultad de atraer y retener personal calificado. Varios colaboradores reportan que deben cerrar programas o rechazar convenios por falta de condiciones mínimas para su implementación. Además, muchos programas deben operar utilizando una única cuenta bancaria institucional, lo que dificulta asegurar una trazabilidad adecuada por proyecto y genera observaciones durante los procesos de fiscalización.

Finalmente, la inconsistencia y discrecionalidad en la supervisión técnica financiera constituye otro riesgo operativo de alto impacto. Los colaboradores reportan que distintos supervisores, incluso dentro de la misma región, entregan indicaciones contradictorias o aplican criterios distintos sobre los mismos temas. Esto crea un ambiente de incertidumbre, resta legitimidad del proceso de supervisión y dificulta el cumplimiento normativo. A esto se suma la falta de estándares técnicos claros y exigibles, lo que hace que las exigencias varíen según la interpretación personal de los equipos supervisores o regionales. También se advierte que la implementación de nuevos programas en fase piloto, sin recursos suficientes o sin tiempos adecuados de instalación, representan un riesgo operativo directo, ya que obliga a los equipos a comenzar la ejecución en condiciones incompletas, bajo presión y con supervisiones estrictas desde el primer día.

5.6. GOBERNANZA DEL SISTEMA

Las transformaciones normativas llevadas adelante por Chile en los últimos 10 años para diseñar e implementar un Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, pueden calificarse como un profundo proceso de reforma administrativa, y no solo como procesos graduales de mejora de la gestión de la normativa e institucionalidad vigente, como había ocurrido en los anteriores 30 años. La profundidad de los cambios genera un enorme desafío para la gestión de la reforma y el desarrollo de mecanismos de gobernanza que permitan efectivamente concretarla.

Dicha valoración se fundamenta en la radicalidad del cambio diseñado en la Ley 21.430 de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, cuerpo jurídico que, junto con reconocer derechos y garantías, diseña las bases de nuevos mecanismos institucionales, como son: i) la creación de un sistema de protección administrativa de los derechos de la niñez y adolescencia que complementa y -en algunos ámbitos- sustituye la protección jurisdiccional; ii) la consolidación del rol rector del Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de la Subsecretaría de Niñez y de la coordinación intersectorial por medio del Comité Interministerial de Desarrollo social y niñez; iii) el término del Servicio Nacional de Menores y la creación de dos nuevos Servicios Públicos especializados, redistribuyendo las competencias ministeriales; y iv) el despliegue territorial del sistema de protección por medio de las Oficinas Locales de Niñez.

Este proceso, ciertamente, debe comprenderse como un diálogo entre la innovación, transformación y la reproducción de las nuevas instituciones y de las que siguen formando parte del sistema, por ejemplo. los Tribunales de Familia. El impulso de la reforma, en este caso, fue llevado adelante por el Ejecutivo. por medio del desarrollo de una agenda legislativa definida por el Consejo de la Infancia durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet y continuada por los gobiernos de los presidentes Sebastián Piñera y Gabriel Boric, contando con amplio y transversal apoyo parlamentario.

Estas características permiten calificar estas reformas como un proceso dirigido desde *arriba* por el gobierno central, lo que exige sostener, durante el tiempo, mecanismos de gobernanza desde las agencias de gobierno central que apoyen y aseguren la sostenibilidad de la reforma, especialmente en sus componentes territoriales y de Servicios especializados que deben ser capaces de desarrollar fortalezas institucionales que permitan su despliegue con la autonomía que el diseño legal establece.

En este sentido, es fundamental, que los mecanismos institucionales de gobernanza permitan atender a cuatro consideraciones claves: las transformaciones relativas a finanzas, personal, organización y sistemas de medición del desempeño. En este informe, se pone el foco en uno de esos aspectos, el de financiamiento de las prestaciones del Servicio y, en particular, en el sistema de transferencias de recursos a organismos privados colaboradores, que desarrollan las prestaciones por encargo del Servicio⁴⁷. Como ya se ha observado, resulta al menos cuestionable, que, pese a la profundidad de la reforma institucional, el mecanismo de financiamiento de las prestaciones ejecutadas por organismos privados colaboradores del Servicio que se haya mantenido prácticamente inalterado. Esta situación contrasta con lo ocurrido en el caso del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, donde dicho mecanismo fue modificado de forma sustantiva mediante la Ley N°21.527. En su párrafo cuarto, esta ley establece que la contratación de organismos y personas naturales se rige por la Ley N° 19.886, dejando atrás la aplicación del régimen anterior contemplado en la Ley N° 20.032.

⁴⁷ Véase en este sentido el estudio de casos de PARRADO, Salvador: “Failed policies but institutional innovation through layering_and_diffusion_in_Spanish_central_administration”, International Journal of Public Sector Management Vol. 21 Núm. 2, 2008 págs. 230-252, y específicamente sobre colaboración público privado, PARRADO & REYNAERS: “Valores públicos y Sector Privado, ¿una cuestión de control o de confianza? Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2017.

Ahora bien, en aspectos más específicos, el diseño normativo descrito, presenta problemas de gobernanza que ya han sido observados por alguna literatura especializada⁴⁸, que dificultan la coordinación entre las diferentes agencias públicas y privadas que componen el sistema y afectan al sistema de financiamiento.

En primer lugar, es posible observar una excesiva concentración de atribuciones en el Servicio (artículo 6 Ley 21.302), que incluyen, entre otras, facultades de diseñar, ejecutar y controlar los programas; realizar el seguimiento personalizado del desarrollo, adherencia y cumplimiento de los planes de intervención; elaborar la normativa técnica y administrativa de los programas; licitar y suscribir los convenios con los organismos colaboradores para la ejecución de los programas; otorgar asistencia técnica; supervisar y fiscalizar técnica, administrativa y financieramente; aplicar sanciones a los colaboradores acreditados; y evaluar la totalidad de los programas; además debe velar por la existencia de una oferta disponible y suplirla en caso de inexistencia.

Esta “multiplicidad de funciones” ha recibido críticas en su diseño porque, en la práctica, “el Servicio actúa como supervisor y parte interesada en el desarrollo de los programas de protección especializada, debido a que participa del diseño y aprobación de las orientaciones técnicas, para luego ser el encargado de asegurar su ejecución, y en última instancia, evalúa, supervisa, fiscaliza y sanciona tanto a los organismos acreditados como a la administración directa”, por lo que se ha concentrado la mayoría de las funciones en un solo organismo, a diferencia del diseño, por ejemplo, del sector educación, donde las funciones se han distribuido en diversas agencias⁴⁹.

Esta concentración de funciones no parece ser suficientemente compensada con el rol de la Subsecretaría de la Niñez, según la misma Subsecretaría lo ha planteado, incluso en las presentaciones ante el Congreso Nacional. Para subsanar este problema, se ha presentado el llamado Proyecto de Ley de Armonización (boletín N° 15.351- 07), que busca subsanar, parcialmente, la distribución de competencia, señalando que “en su calidad de órgano rector del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ejercerá la supervisión y fiscalización técnica y administrativa sobre el cumplimiento por parte del Servicio de la normativa respecto de lo contemplado en los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i), p) y q) del artículo 6”, (nuevo artículo 1º bis, indicaciones del ejecutivo de la Ley 21.30222), lo cual podría fortalecer su rol fiscalizador sobre el Servicio y morigerar, en algo, los problemas derivados de la concentración de atribuciones.

Si bien iniciativas como estas pueden ayudar, son solo remediales de problemas ya generados (supervisión a posteriori, sanciones, etc.). En el ámbito financiero la solución exigiría reformas más radicales, que propendan a separar las funciones de acreditación de programas en un órgano realmente independiente (diferente en sus atribuciones al actual Consejo de Expertos), establecer nuevos sistemas de licitación y órganos independientes para realizarlos, de modo de poder separar efectivamente las funciones de diseño de programas, acreditación, licitación, ejecución, seguimiento técnico de los planes de intervención y sanción, actualmente reunidas en el Servicio. Además, como se dijo, el Servicio debe velar por la existencia de la oferta, por lo que, en la práctica muchas de sus facultades no pueden ejercerse porque, tanto en su rol de regulador – vía las licitaciones y

⁴⁸ Véase Bedregal, Cillero, González et al, ob.cit. pp.20-23.

⁴⁹ Ídem, p.21.

orientaciones técnicas-, como de supervisor, a menudo se encuentra *capturado* por las deficiencias de la oferta y de los oferentes (colaboradores).

En segundo lugar, una cuestión decisiva para el cumplimiento de los objetivos del Servicio es considerar el principio de orientación al sujeto, como un elemento central de la gestión. Curiosamente, pese a la profusa enunciación de principios rectores contenidos en artículo 4 de la ley, no se lo establece expresamente como un principio que debe incidir en toda la organización, y gestión del Servicio, pese a que se le señala luego en el artículo 6, entre sus funciones: *“realizar un seguimiento personalizado del desarrollo, adherencia y cumplimiento de los planes de intervención individuales, de la consecución de los objetivos y metas de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del Servicio”*.

Es de notar, que la Ley Nº21.527, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil estableció expresamente como elemento central para la gobernanza el *“Principio de orientación de la gestión hacia el sujeto de atención. El Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil orientará su gestión a la atención de las personas sujetas a las medidas y sanciones de la ley Nº 20.084, implementándolas, supervisándolas y dando seguimiento a los casos, con la finalidad de lograr su integración social. Para estos efectos, deberá tomar en consideración sus condiciones sociales y familiares”* (artículo 6 Le1 21.527). Y luego desarrolla instrumentos específicos de gestión para aplicarlo, en concreto, el *expediente único de ejecución*, instrumento básico para el seguimiento individual de los casos en el sistema y la coordinación interagencial (artículo 32 L2y 21.527).

Orientar la gobernanza del sistema y las estrategias de financiamiento al principio de orientación al sujeto, es un elemento central para el diseño y gestión de un nuevo modelo de financiamiento que se alinee con los objetivos del Sistema de Garantías y Protección Integran de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Al mismo tiempo, se observa que el sistema de financiamiento impide aprovechar los desarrollos de la teoría de contratos complejos e incompletos, especialmente en términos de poder reestructurar la gobernanza de los propios contratos con los organismos colaboradores, propiciando resultados ganar-ganar.

Del mismo modo, en términos de las categorías conceptuales propuestas por Hirschman (1970), y enriquecidas por World Bank (2003), Gershberg, González & Meade (2012) y Pritchett (2017), el sistema de gobernanza está anclado en una perspectiva propia del siglo XX, entre el modelo Weberiano de control jerárquico y los primeros cuestionamientos a ese modelo por la Nueva Gestión Pública, que enfatiza la opción salida o competencia (exit) y reglas de contratación propias de productos simples en contextos simples. En contraste, los mecanismos de voz y lealtad —este último más recientemente reformulado como motivación intrínseca a partir de la teoría de la autodeterminación desarrollada por Ryan y Deci (2004) — no han sido suficientemente integrados al diseño institucional del sistema de financiamiento ni a sus lógicas de relación con los Colaboradores Acreditados.

Tampoco se han integrado los desarrollos de la Nueva Gobernanza Pública, los Nuevos Servicios Públicos, el enfoque de Valor Público o los desarrollos más recientes de la teoría de contratos. En este sentido, resulta llamativo que, en un contexto en que la ley denomina “colaboradores” a los prestadores privados, no se hayan diseñado contratos relacionales que favorezcan la colaboración efectiva. Este tipo de contratos permitiría promover la inversión en activos específicos, la construcción de confianzas mutuas, la resolución de conflictos mediante terceros imparciales y, en general, la consolidación de una lógica de gobernanza basada en la cooperación y no solo en el control y la competencia.

La gobernanza del sistema tampoco propicia invertir recursos hacia donde serían más rentables socialmente: la prevención. La prevención está fuera del ámbito de responsabilidad del servicio, pero es la categoría más importante en el mediano y largo plazo, que permitiría “manejar la demanda”, lo que debiese propiciar el sistema de financiamiento, sin distraer por ello recursos de la protección, reparación y restitución. En este momento no existen en Chile programas de urgencia, que han implementado otros países, como son los programas de apoyo parental, el fortalecimiento de pautas de crianza en concordancia con el enfoque de derechos, programas de salud mental, programas de cuidado fuera del horario escolar.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

6.1. REVISIÓN Y ANÁLISIS DE DOCUMENTACIÓN NORMATIVA, FINANCIERA Y DE ESTUDIOS PREVIOS

- Gross, Max and E. Jason Baron (2022) Temporary Stays and Persistent Gains: The Causal Effects of Foster Care. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 14, no. 2, April 2022 (pp. 170–99).
- Bald, A., Doyle, J. J., Gross, M., & Jacob, B. A. (2022). *Economics of foster care*. *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 223–246. <https://doi.org/10.1257/jep.36.2.223>
- Bedregal, P., Cillero, M., González, F., Hojman, A., Irrarrázaval, I., Morales, C., Muñoz, C., & Salinas, C. (2025). *El cuidado alternativo de la infancia vulnerada: una revisión urgente (Temas de la Agenda Pública, N° 181)*. Centro de Políticas Públicas UC. https://politicaspublicas.uc.cl/web/content/uploads/2025/03/PAPER-181_final-1.pdf
- Briceño, C., & Leiva, L. (2018). *Innovar desde la falla. Aportes de un Sistema de Alerta y Efectividad para Programas de Infancia desde un enfoque de derechos* (Proyecto Fondef N° ID 17 I 10033). s
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2016). *Managing complex contracts: A theoretical approach*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 294–308. <https://doi.org/10.1093/jopart/muv004>
- Cillero, M. (2001). *Los derechos del niño: de la proclamación a la protección efectiva*. *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF, Vol. 3.
- Comité de los Derechos del Niño. (2020). *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* (CRC/C/CHL/IR/1*).
- Estrada Vásquez, F., & Valenzuela Rivera, E. (2023). *Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (Materiales Docentes N° 67)*. Academia Judicial de Chile. <https://academiajudicial.cl>
- Estrada, F., y Valenzuela, E. (2023). *Ley de Garantías y Protección Integral de los derechos de la niñez y adolescencia*. Academia Judicial de Chile.
- Gacitúa-Marió, E., Norton, A., & Georgieva, S. V. (Eds.). (2009). *Building equality and opportunity through social guarantees*. World Bank.
- Gershberg, A. I., González, P. A., & Meade, B. (2012). *Understanding and improving accountability in education: A conceptual framework and guideposts from three decentralization reform experiences in Latin America*. *World Development*, 40(5), 1024–1041. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.11.014>
- González, P. (2000). *Fallas de mercado y políticas públicas: Aplicación a las políticas sociales (Serie Docente 22)*. CIEPLAN.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ley 20.032. Regula el régimen de aportes financieros del Estado a los colaboradores acreditados.
- Ley 20.530. Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

- Ley 21.090. Crea la Subsecretaría de la Niñez, modifica la Ley N° 20.530, sobre Ministerio de Desarrollo Social, y modifica cuerpos legales que indica.
- Ley 21.302. Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica.
- Ley 21.430. Sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.
- Ley N° 4.447 de 1928. Crea la Dirección General de Protección de Menores y los Tribunales Especiales de Menores.
- Norton, A., Gacitúa-Marió, E., & Georgieva, S. V. (2009). *Introduction: Social policy, citizenship, and realization of rights*. En Gacitúa-Marió, E., Norton, A., & Georgieva, S. V. (Eds.), *Building equality and opportunity through social guarantees*. World Bank.
- Observación General N° 4. Comité de Derechos del Niño.
- Observación General N° 19. Comité de Derechos del Niño.
- Pilotti, F. (1994). *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*. Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, pp. 141–150.
- Robeyns, I. (2011). *The Capability Approach*. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capability-approach/>
- Sen, A. K. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press.
- UNICEF Chile. (2020). *Piso de protección social. Orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez*. <https://www.unicef.org/chile/media/5446/file/piso%20proteccion%20ok.pdf>

6.2. LEVANTAMIENTO Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA

- Naeem, Muhammad; Ozuem, Wilson; Howell, Kerry; Ranfagni, Silvia. A Step-by-Step Process of Thematic Analysis to Develop a Conceptual Model in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods*, [en línea], 2023, vol. 22, pp. 1-18.
- Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías. División de Control de Gestión. Santiago, Junio 2015.
- Instructivo Evaluación Ex Ante 2024 Diseño Programas Sociales. Disponible en https://bips.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/informes/instructivos/2024/Instructivo_Evaluacion_Ex_Ante_2024.pdf
- Repetto, F., Díaz Langou, G., & Marazzi, V. (2009). *¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo* (Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67). CIPPEC. <https://www.cippec.org>
- Parrado, Salvador (2008) “Failed policies but institutional innovation through layering_and_diffusion_in_Spanish_central_administration”, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 21 Núm. 2, págs. 230-252,
- Parrado, Salvador & Anne-Marie Reynaers (2017) “Valores públicos y Sector Privado, ¿una cuestión de control o de confianza? Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Nueva Ley 21.527 que crea el Servicio Nacional de Reinserción Juvenil.

7. ANEXOS

7.1. PAUTA ENTREVISTA DIRECCIÓN NACIONAL

PAUTA ENTREVISTA A DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Introducción

Mi nombre es _____, y formo parte del equipo investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, el cual está realizando el *“Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”* para el Servicio Nacional de Protección Especializada (en adelante “Servicio”). Este estudio busca *“Diseñar un esquema de financiamiento que asegure la sostenibilidad financiera de los programas diseñados por el Servicio, el uso eficiente de los recursos públicos y garantice la calidad, oportunidad y eficiencia de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”*.

En este contexto, nos interesa mucho poder contar con su participación en calidad de _____ (*indicar cargo*). Dado su rol y sus responsabilidades administrativas, la información que pueda proveernos resultará muy valiosa para el desarrollo de este estudio.

Es importante señalar que toda la información recabada en estas entrevistas se analizará de manera agregada, resguardando el anonimato de las personas entrevistadas, así como la confidencialidad de los datos entregados, ya sean personales o institucionales.

Solicitar lectura y firma del consentimiento informado.

Presentación del entrevistado

1. Por favor, ¿podría presentarse con su nombre, edad, profesión y el cargo que desempeña actualmente?
2. ¿Cuáles son las funciones de la Unidad en la cual se desempeña? ¿Cuál es su cargo en ella? ¿Qué tareas desempeña?
3. ¿Qué rol cumple el área en la cual usted se desempeña en relación al sistema actual de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032?
4. ¿Podría describir las funciones de su cargo que tengan una directa relación con los sistemas de financiamiento establecidos en la Ley N°20.032 y utilizados por el Servicio actualmente?

Eficiencia en el uso de los recursos

Para comenzar, profundizaremos en la eficiencia del sistema de financiamiento, entendida como la relación entre las metas asociadas a los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados y los recursos financieros e insumos que utilizan para su ejecución, una parte de los cuales son financiados por el Servicio. De ese modo, se entenderá como un proyecto más eficiente a aquel que logre el cumplimiento de dichas metas utilizando menos recursos.

5. ¿Con que información e instrumentos cuenta el Servicio para monitorear la eficiencia en el uso de los recursos que financian los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?
6. ¿Qué tan útil es la información e instrumentos disponibles para el correcto monitoreo de la eficiencia en el uso de los recursos que financian los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?

7. Desde su ámbito de conocimiento, ¿cómo y quién define las metas o los resultados esperados de los Servicios prestados por los colaboradores acreditados? *(explorar diferencias entre programas)*
8. ¿Qué ámbitos se evalúan en dichas metas o resultados esperados? *(indagar especialmente respecto a resultados asociados al niño, niña y/o adolescente atendido, respecto a su plan de intervención, explorar diferencias entre programas y, eventualmente, entre colaboradores acreditados)*
9. ¿Qué indicadores o métricas se utilizan para medir la relación entre los resultados obtenidos y los recursos financieros utilizados? *(ej. costo por NNA atendido, costo por atención, etc.)*
10. En su opinión, y teniendo en consideración las eventuales metas definidas, ¿qué características tienen los proyectos más eficientes a diferencia de los menos eficientes? ¿y respecto a los colaboradores acreditados? En su consideración, ¿el actual sistema de financiamiento permite distinguir a los proyectos y colaboradores más eficientes de los menos eficientes? *(explorar si los "sistemas de información institucionales" permiten distinguir con rapidez y facilidad los programas/organismos más eficientes, explorar diferencias entre programas)*
11. Desde su experiencia, ¿qué factores dificultan la eficiencia en la asignación y uso de los recursos? ¿En qué aspectos concretos se observa una pérdida de eficiencia? *(Explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados).*
12. ¿Qué estrategias se implementan para maximizar la eficiencia en la ejecución de la oferta programática del Servicio? *(explorar sobre las orientaciones técnicas, optimización de procesos, formación de habilidades, uso de tecnologías, ejecución presupuestaria, plan de intervención individual, sistemas de control y auditoría, entre otros)*
13. En su opinión, ¿qué estrategias podrían implementarse para garantizar una asignación más eficiente de los recursos?

Incentivos de los Colaboradores en el sistema existente

Ahora conversaremos sobre los incentivos que el actual sistema de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032 genera en los organismos colaboradores o bien en el propio Servicio. Para ello, se entenderá como incentivo la mayor inclinación a la elección de una determinada acción o forma de comportamiento por parte de la institución correspondiente como resultado (o a consecuencia) del sistema de financiamiento al cual está sometido.

14. En su opinión ¿qué incentivos o desincentivos presenta para los colaboradores acreditados el actual sistema de financiamiento (por ejemplo, respecto de normas que regulan la actividad del Servicio, formas y periodicidad de pago, sistemas de entrega de recursos, sistema de acreditación, entre otros)? *(explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados).*
15. *Considerando su respuesta anterior, ¿podría distinguir incentivos y desincentivos específicos asociados a los programas en estudio (diagnóstico clínico especializado, acompañamiento familiar territorial, prevención focalizada, familia de acogida extensa y familia de acogida externa).*
16. ¿Qué herramientas, metodologías, procesos o instrumentos permiten garantizar que los recursos sean asignados y gestionados con estricto apego a los objetivos establecidos? *(explorar diferencias entre programas)*

17. ¿Qué opina de los actuales sistemas de seguimiento, monitoreo, control y exigibilidad asociados al actual sistema de financiamiento? ¿Quién o quiénes tienen la responsabilidad de ejecutarlos?

18. Desde su experiencia, ¿qué características debiese tener un sistema de incentivos adecuado para los colaboradores acreditados?

Riesgos financieros y operativos que enfrenta el actual sistema

A la luz de lo señalado anteriormente, nos gustaría conversar sobre los eventuales riesgos financieros y operativos que, a su consideración, presenta el actual sistema de financiamiento.

Para ello, se entenderá como riesgo financiero a aquel tipo de situación que, siendo generada por el sistema de financiamiento establecido, potencialmente incentive escenarios de uso inadecuado de los fondos recibidos. En el caso del riesgo operativo, se entenderá lo mismo, pero respecto a aquellas situaciones que impidan el logro de las metas planteadas por los correspondientes programas o bien, situaciones que hagan peligrar la continuidad de los servicios prestados por el colaborador acreditado.

19. ¿Con qué información e instrumentos cuenta el Servicio para monitorear los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?

20. ¿Qué tan útil es la información e instrumentos disponibles para el correcto monitoreo de los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?

21. Desde su perspectiva, ¿qué aspectos del actual sistema de financiamiento podrían generar un uso inadecuado de los fondos o dificultades en su administración, tanto a nivel global (gestión por parte del Servicio) como a nivel de los colaboradores acreditados? ¿Existen situaciones en las que la estructura de financiamiento actual pueda generar incentivos no deseados en la gestión de los recursos?

22. ¿Cuáles son los riesgos operativos que enfrenta el actual sistema de financiamiento, tanto a nivel global (administración por parte del Servicio) como a nivel de los organismos colaboradores acreditados y que prestan servicios?

23. En su opinión, ¿cómo podría adaptarse un sistema de financiamiento (cualquiera fuera éste) a las necesidades cambiantes de la población beneficiaria? ¿Qué elementos considera clave para garantizar la sostenibilidad financiera de un nuevo sistema de financiamiento?

Contribución a la calidad

Pasamos al tema de calidad, que será entendida como la capacidad de los programas implementados por los colaboradores acreditados para responder adecuadamente a las necesidades de los beneficiarios:

24. ¿Con qué información e instrumentos cuenta el Servicio para monitorear la calidad de los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?

25. ¿Qué tan útil es la información e instrumentos disponibles para el correcto monitoreo la calidad de los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?

26. En su opinión, ¿en qué medida los servicios financiados por el sistema logran responder a las necesidades de los niños, niñas y/o adolescentes? (explorar diferencias entre programas)

27. En su opinión, ¿cuán oportuna es la atención recibida por los niños, niñas y/o adolescentes en los programas? *(explorar sobre las diferencias entre programas, entre colaboradores acreditados)*

28. ¿Qué tan fácil les resulta a los niños, niñas y/o adolescentes el acceder a la oferta programática del Servicio? *(explorar diferencias entre programas, entre colaboradores)*

29. En su opinión, ¿qué consecuencias tiene el sistema de financiamiento actual en la calidad de los servicios prestados a los niños, niñas y/o adolescentes? ¿De qué manera influye, positiva o negativamente, en aspectos como la cobertura, continuidad, sostenibilidad, especialización o efectividad de los programas? *(explorar diferencias entre programas, entre colaboradores)*

Problemas, desafíos y propuestas de mejora para el actual sistema de financiamiento

30. A modo de síntesis, ¿cuáles son las 3 principales problemáticas que presenta el sistema de financiamiento actual y cuáles son sus 3 principales fortalezas?

31. Si usted fuera invitado/a a participar en el eventual diseño de un nuevo sistema de financiamiento para el Servicio en reemplazo del actual sistema establecido en la Ley 20.032:

- a. ¿Qué sugerencias o recomendaciones haría?
- b. ¿Qué buenas prácticas o innovaciones recomendaría incorporar al diseño de este nuevo sistema? *(explorar diferencias entre programas)*
- c. ¿Qué riesgos específicos deberían evitarse, cualquiera fuera el sistema de financiamiento propuesto? *(explorar diferencias entre programas)*

32. ¿Conoce otros sistemas de financiamiento en sistemas similares (nacionales o internacionales, públicos, privados o híbridos) que puedan servir como referencia dados los éxitos demostrados? ¿Qué lecciones se podrían extraer de dichos modelos para Chile? *(los ejemplos no tienen que ser necesariamente relacionados a la atención a la niñez)*

Cierre

Vamos acercándonos al final de la entrevista. Para ir cerrando:

33. ¿Hay algún tema relacionado con sistema de financiamiento del Servicio que no hayamos abordado y que considere importante mencionar? ¿Hay algo adicional que le gustaría agregar sobre el tema?

34. Por último, ¿tiene alguna consulta que hacer respecto a cualquier tema relacionado a este estudio o al equipo que lo está realizando?

Muchas gracias por su participación. Le dejamos nuestros datos de contacto por si deseara aportar nueva información a lo ya expresado en esta entrevista (Entregar nombre y correo electrónico de contacto).

7.2. PAUTA FOCUS GROUP DIRECCIONES REGIONALES – REGIONES CON MAYOR POBLACIÓN

PAUTA FOCUS GROUP
DIRECCIONES REGIONALES DEL SERVICIO NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA -
REGIONES CON MAYOR POBLACIÓN

Introducción

Mi nombre es _____, y formo parte del equipo investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, el cual está realizando el ***“Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”*** para el Servicio Nacional de Protección Especializada (en adelante “Servicio”). Este estudio busca *“Diseñar un esquema de financiamiento que asegure la sostenibilidad financiera de los programas diseñados por el Servicio, el uso eficiente de los recursos públicos y garantice la calidad, oportunidad y eficiencia de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”*.

En este contexto, nos interesa mucho poder contar con su participación en calidad de _____ (*indicar cargo*). Dado su rol y sus responsabilidades administrativas, la información que pueda proveernos resultará muy valiosa para el desarrollo de este estudio.

Es importante señalar que toda la información recabada en estas entrevistas se analizará de manera agregada, resguardando el anonimato de las personas entrevistadas, así como la confidencialidad de los datos entregados, ya sean personales o institucionales.

Solicitar lectura y firma del consentimiento informado.

Presentación de los participantes

1. Por favor, ¿podría presentarse con su nombre, edad, profesión y el cargo que desempeña actualmente?
2. ¿Cuáles son las funciones de la Unidad en la cual se desempeña? ¿Cuál es su cargo en ella? ¿Qué tareas desempeña?
3. ¿Qué rol cumple el área en la cual usted se desempeña en relación al sistema actual de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032?
4. ¿Podría describir las funciones de su cargo que tengan una directa relación con los sistemas de financiamiento establecidos en la Ley N° 20.032 y utilizados por el Servicio actualmente?

Eficiencia en el uso de los recursos

Para comenzar, profundizaremos en la eficiencia del sistema de financiamiento, entendida como la relación entre las metas asociadas a los servicios/programas que prestan los organismos colaboradores y los recursos financieros e insumos que utiliza para poder financiarlos, parte de los cuales son financiados por el Servicio. De ese modo, se entenderá como un proyecto más eficiente a aquel que logre el cumplimiento de dichas metas utilizando menos recursos.

5. Considerando el sistema actual de financiamiento basado en la Ley N° 20.032 y el caso particular de su región, ¿qué aspectos de esta ley dificultan la eficiencia en asignación y uso de los recursos para los distintos proyectos existentes? (*Observación: indagar en relación a la condición de zona extrema, el aislamiento de las localidades y la baja densidad poblacional*)
6. ¿Qué características tienen los programas y colaboradores acreditados más eficientes? ¿En su región, el actual sistema de financiamiento permite distinguir entre los programas y colaboradores que son más eficientes en comparación con los menos eficientes?
7. Pensando a nivel regional ¿Qué estrategias podrían implementarse para garantizar una asignación más eficiente de los recursos?

Incentivos de los Colaboradores en el sistema existente

Ahora conversaremos sobre los incentivos que el actual sistema de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032 genera en los colaboradores acreditados. Para ello, se entenderá como incentivo la mayor inclinación a la elección de una

determinada acción o forma de comportamiento por parte de la institución correspondiente como resultado (o a consecuencia) del esquema de financiamiento al cual está sometido.

8. En su opinión y pensando en su región ¿qué incentivos o desincentivos presenta para los colaboradores acreditados el actual sistema de financiamiento (por ejemplo, respecto de normas que regulan la actividad del Servicio, formas de pago, mecanismos de entrega de recursos, sistema de acreditación, entre otros)? *(explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados)*
9. ¿Con que información e instrumentos cuenta el Servicio para monitorear la eficiencia, la calidad y los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?
10. ¿Qué tan útil es la información e instrumentos disponibles para el correcto monitoreo de la eficiencia, la calidad y los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?
11. Desde su experiencia y pensando en su región ¿qué aspectos deberían ser parte de un sistema de financiamiento que promueva un mejor desempeño de parte de los colaboradores acreditados?

Riesgos financieros y operativos que enfrenta el actual sistema

A la luz de lo señalado anteriormente, nos gustaría conversar sobre los eventuales riesgos financieros y operativos que, a su consideración, presenta el actual mecanismo de financiamiento.

Para ello, se entenderá como riesgo financiero a aquel tipo de situación que, siendo generada por el sistema de financiamiento establecido, potencialmente incentive escenarios de uso inadecuado de los fondos recibidos. En el caso del riesgo operativo, se entenderá lo mismo, pero respecto a aquellas situaciones que impidan el logro de las metas planteadas por los correspondientes programas o bien, hagan peligrar la continuidad de los servicios prestados por el colaborador acreditado.

12. Pensando en su región y sus características regionales, ¿cuáles son los aspectos del actual sistema de financiamiento que podrían promover usos inadecuados o ineficientes de los presupuestos entregados? *(indagar en diferencias por tipo de programa y entre colaboradores acreditados).*
13. Pensando en su región sus características territoriales, ¿cuáles son los aspectos del actual sistema de financiamiento que podrían limitar o impedir el cumplimiento de los objetivos de cada programa o hagan peligrar su continuidad)?

Contribución a la calidad

Pasamos al tema de calidad, que será entendida como la capacidad de los programas implementados por los colaboradores acreditados para responder a las necesidades de los beneficiarios:

14. En su opinión, ¿en qué medida la oferta programática logra responder oportunamente a las necesidades de los niños, niñas y/o adolescentes de su región? ¿Qué tan fácil les resulta a los niños, niñas y/o adolescentes que lo requieren acceder a la oferta programática en su región? *(explorar diferencias entre programas)*
15. En su opinión, ¿cómo afecta el sistema de financiamiento actual la calidad de la oferta programática disponible para los niños, niñas y adolescentes en su región? *(explorar diferencias entre programas)*

Problemas, desafíos y propuestas de mejora para el actual sistema de financiamiento

16. A modo de síntesis, ¿cuáles son las 3 principales fortalezas y los 3 principales desafíos del sistema de financiamiento actual?

17. Si ustedes fueran invitados a participar en el eventual diseño de un nuevo sistema de financiamiento para el Servicio,

- a. Pensando en el funcionamiento regional del sistema de financiamiento ¿Qué sugerencias o recomendaciones haría?
- b. ¿Qué riesgos específicos deberían evitarse, cualquiera fuera el sistema de financiamiento propuesto? (explorar diferencias entre programas)

Cierre

Vamos acercándonos al final de la entrevista. Para ir cerrando, quisiéramos saber si

18. ¿Hay algún tema relacionado con sistema de financiamiento del Servicio que no hayamos abordado y que considere importante mencionar? ¿Hay algo adicional que le gustaría agregar sobre el tema?

Muchas gracias por su participación.

7.3. PAUTA FOCUS GROUP DIRECCIONES REGIONALES – REGIONES CON MAYOR PRESENCIA RURAL

PAUTA FOCUS GROUP

DIRECCIONES REGIONALES DEL SERVICIO NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA - REGIONES RURALES

Introducción

Mi nombre es _____, y formo parte del equipo investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, el cual está realizando el ***“Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”*** para el Servicio Nacional de Protección Especializada (en adelante “Servicio”). Este estudio busca ***“Diseñar un esquema de financiamiento que asegure la sostenibilidad financiera de los programas diseñados por el Servicio, el uso eficiente de los recursos públicos y garantice la calidad, oportunidad y eficiencia de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”***.

En este contexto, nos interesa mucho poder contar con su participación en calidad de _____ (*indicar cargo*). Dado su rol y sus responsabilidades administrativas, la información que pueda proveernos resultará muy valiosa para el desarrollo de este estudio.

Es importante señalar que toda la información recabada en estas entrevistas se analizará de manera agregada, resguardando el anonimato de las personas entrevistadas, así como la confidencialidad de los datos entregados, ya sean personales o institucionales.

Solicitar lectura y firma del consentimiento informado.

Presentación de los participantes

1. Por favor, ¿podría presentarse con su nombre, edad, profesión y el cargo que desempeña actualmente?
2. ¿Cuáles son las funciones de la Unidad en la cual se desempeña? ¿Cuál es su cargo en ella? ¿Qué tareas desempeña?

3. ¿Qué rol cumple el área en la cual usted se desempeña en relación al sistema actual de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032?
4. ¿Podría describir las funciones de su cargo que tengan una directa relación con los sistemas de financiamiento establecidos en la Ley N°20.032 y utilizados por el Servicio actualmente?

Eficiencia en el uso de los recursos

Para comenzar, profundizaremos en la eficiencia del sistema de financiamiento, entendida como la relación entre las metas asociadas a los servicios/programas que prestan los colaboradores acreditados y los recursos financieros e insumos que utilizan para poder financiarlos, parte de los cuales son entregados por el Servicio. De ese modo, se entenderá como un proyecto más eficiente a aquel que logre el cumplimiento de dichas metas utilizando menos recursos.

5. En su experiencia ¿Cómo repercuten las dimensiones territoriales (ej. prestar servicios en unas zonas rurales, de baja densidad poblacional, aisladas) sobre la oferta?
6. ¿Con qué información e instrumentos cuenta el Servicio para monitorear la eficiencia, la calidad y los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?
7. ¿Qué tan útil es la información e instrumentos disponibles para el correcto monitoreo de la eficiencia, la calidad y los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?
8. En particular, ¿qué impacto tiene la dispersión geográfica en la prestación y monitoreo de los programas de protección del Servicio? ¿Qué recomendaría al respecto?
9. El actual sistema de financiamiento ¿permite distinguir programas/colaboradores más o menos eficientes en su región?
 - a. ¿Qué ineficiencias cree que existen en la asignación y uso de los recursos en el particular caso de su región? (*Observación: indagar en relación a la condición de zona extrema, el aislamiento de las localidades y la baja densidad poblacional*)
10. ¿Qué estrategias podrían implementarse para garantizar una asignación más eficiente de los recursos?

Incentivos de los Colaboradores en el mecanismo existente

Ahora conversaremos sobre los incentivos que el actual sistema de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032 genera en los colaboradores acreditados. Para ello, se entenderá como incentivo a la mayor inclinación a la elección de una determinada acción o forma de comportamiento por parte de la institución correspondiente como resultado (o a consecuencia) del sistema de financiamiento al cual está sometido.

11. En su opinión y pensando en su región ¿qué incentivos o desincentivos presenta para los colaboradores acreditados el actual sistema de financiamiento (por ejemplo, respecto de normas que regulan la actividad del Servicio, formas de pago, mecanismos de entrega de recursos, sistema de acreditación, entre otros)? (explorar diferencias entre programas)
12. ¿Qué opina de los actuales mecanismos control y exigibilidad asociados al funcionamiento del actual sistema de financiamiento en su región?
13. Desde su experiencia y pensando en su región, ¿qué características debiese tener un sistema de incentivos para los colaboradores acreditados?

Riesgos financieros y operativos que enfrenta el actual mecanismo

A la luz de lo señalado anteriormente, nos gustaría conversar sobre los eventuales riesgos financieros y operativos que, a su consideración, presenta el actual sistema de financiamiento.

Para ello, se entenderá como riesgo financiero a aquel tipo de situación que, siendo generada por el esquema de financiamiento establecido, potencialmente incentive escenarios de uso inadecuado de los fondos recibidos. En el caso del riesgo operativo, se entenderá lo mismo, pero respecto a aquellas situaciones que impidan el logro de las metas planteadas por los correspondientes programas o bien, hagan peligrar la continuidad de los servicios prestados por el colaborador acreditado.

14. Pensando en su región, ¿cuáles son los riesgos financieros que presenta el actual sistema de financiamiento?

15. Pensando en su región ¿Cuáles son los riesgos operativos que enfrenta el actual sistema de financiamiento?

Contribución a la calidad

Pasamos al tema calidad, que será entendida como la capacidad de los programas implementados por los colaboradores acreditados para responder a las necesidades de los beneficiarios:

16. En su opinión, ¿en qué medida los servicios financiados por el sistema logran responder oportunamente a las necesidades de los niños, niñas y/o adolescentes de su región? ¿Qué tan fácil les resulta a los niños, niñas y/o adolescentes que lo requieren acceder a atenciones en su región? *(explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados)*

17. En su opinión, ¿cómo afecta el sistema de financiamiento actual la calidad de los servicios prestados a niños, niñas y adolescentes en su región? *(explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados)*

Problemas, desafíos y propuestas de mejora para el actual sistema de financiamiento

18. A modo de síntesis, ¿cuáles son las 3 principales fortalezas y los 3 principales desafíos del sistema de financiamiento actual?

19. Si ustedes fueran invitados a participar en el eventual diseño de un nuevo sistema de financiamiento para el Servicio,

a. Pensando en el funcionamiento regional del sistema de financiamiento, ¿qué sugerencias o recomendaciones haría?

b. ¿Qué riesgos específicos deberían evitarse, cualquiera fuera el sistema de financiamiento propuesto? *(explorar diferencias entre programas)*

Cierre

Vamos acercándonos al final de la entrevista. Para ir cerrando, quisiéramos saber si...

20. ¿Hay algún tema relacionado con el sistema de financiamiento del Servicio que no hayamos abordado y que considere importante mencionar? ¿Hay algo adicional que le gustaría agregar sobre el tema?

Muchas gracias por su participación.

7.4. PAUTA FOCUS GROUP DIRECCIONES REGIONALES – REGIONES EXTREMAS

PAUTA FOCUS GROUP DIRECCIONES REGIONALES DEL SERVICIO NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA - REGIONES EXTREMAS

Introducción

Mi nombre es _____, y formo parte del equipo investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, el cual está realizando el ***“Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”*** para el Servicio Nacional de Protección Especializada (en adelante “Servicio”). Este estudio busca ***“Diseñar un esquema de financiamiento que asegure la sostenibilidad financiera de los programas diseñados por el Servicio, el uso eficiente de los recursos públicos y garantice la calidad, oportunidad y eficiencia de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”***.

En este contexto, nos interesa mucho poder contar con su participación en calidad de _____ (indicar cargo). Dado su rol y sus responsabilidades administrativas, la información que pueda proveernos resultará muy valiosa para el desarrollo de este estudio.

Es importante señalar que toda la información recabada en estas entrevistas se analizará de manera agregada, resguardando el anonimato de las personas entrevistadas, así como la confidencialidad de los datos entregados, ya sean personales o institucionales.

Solicitar lectura y firma del consentimiento informado.

Presentación de los participantes

1. Por favor, ¿podría presentarse con su nombre, edad, profesión y el cargo que desempeña actualmente?
2. ¿Cuáles son las funciones de la Unidad en la cual se desempeña? ¿Cuál es su cargo en ella? ¿Qué tareas desempeña?
3. ¿Qué rol cumple el área en la cual usted se desempeña en relación al sistema actual de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032?
4. ¿Podría describir las funciones de su cargo que tengan una directa relación con los sistemas de financiamiento establecidos en la Ley N°20.032 y utilizados por el Servicio actualmente?

Eficiencia en el uso de los recursos

Para comenzar, profundizaremos en la eficiencia del mecanismo de financiamiento, entendida como la relación entre las metas asociadas a los servicios/programas que prestan los colaboradores acreditados y los recursos financieros e insumos que utilizan para poder financiarlos, parte de los cuales son entregados por el Servicio. De ese modo, se entenderá como un proyecto más eficiente a aquel que logre el cumplimiento de dichas metas utilizando menos recursos.

5. ¿Con que información e instrumentos cuenta el Servicio para monitorear la eficiencia, la calidad y los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?

6. ¿Qué tan útil es la información e instrumentos disponibles para el correcto monitoreo de la eficiencia, la calidad y los riesgos operativos asociados con los servicios y programas prestados por los colaboradores acreditados?
7. ¿Cuáles son los desafíos que identifica al respecto? ¿Qué recomendaría?
8. El actual mecanismo de financiamiento ¿permite distinguir programas/organismos colaboradores más o menos eficientes en su región?
 - a. ¿Qué ineficiencias cree que existen en la asignación y uso de los recursos en el caso particular de su región? (*Observación: indagar en relación a la condición de zona extrema, el aislamiento de las localidades y la baja densidad poblacional*)
9. ¿Qué estrategias podrían implementarse para garantizar una asignación más eficiente de los recursos?

Incentivos de los Colaboradores en el sistema existente

Ahora conversaremos sobre los incentivos que el actual sistema de financiamiento establecido por la Ley N° 20.032 genera en los colaboradores acreditados. Para ello, se entenderá como incentivo la mayor inclinación a la elección de una determinada acción o forma de comportamiento por parte de la institución correspondiente como resultado (o a consecuencia) del esquema de financiamiento al cual está sometido.

10. En su opinión y pensando en su región ¿qué incentivos o desincentivos presenta para los colaboradores acreditados el actual sistema de financiamiento (por ejemplo, respecto de normas que regulan la actividad del Servicio, formas de pago, mecanismos de entrega de recursos, sistema de acreditación, entre otros)? (explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados)
11. ¿Qué opina de los actuales mecanismos de control y exigibilidad asociados al funcionamiento del actual sistema de financiamiento en su región?
12. Desde su experiencia y pensando en su región ¿qué características debiese tener un sistema de incentivos para los colaboradores acreditados?

Riesgos financieros y operativos que enfrenta el actual sistema

A la luz de lo señalado anteriormente, nos gustaría conversar sobre los eventuales riesgos financieros y operativos que, a su consideración, presenta el actual mecanismo de financiamiento.

Para ello, se entenderá como riesgo financiero a aquel tipo de situación que, siendo generada por el sistema de financiamiento establecido, potencialmente incentive escenarios de uso inadecuado de los fondos recibidos. En el caso del riesgo operativo, se entenderá lo mismo pero respecto a aquellas situaciones que impidan el logro de las metas planteadas por los correspondientes programas o bien, hagan peligrar la continuidad de los servicios prestados por el colaborador acreditado.

13. Pensando en su región y sus características regionales, ¿cuáles son los aspectos del actual sistema de financiamiento que podrían promover usos inadecuados o ineficientes de los presupuestos entregados? (indagar en diferencias por tipo de programa y entre colaboradores acreditados).

14. Pensando en su región sus características territoriales, ¿cuáles son los aspectos del actual sistema de financiamiento que podrían limitar o impedir el cumplimiento de los objetivos de cada programa o hagan peligrar su continuidad)?

Contribución a la calidad

Pasamos al tema calidad, que será entendida como la capacidad de los programas implementados por los colaboradores acreditados Servicio para responder a las necesidades de los beneficiarios:

15. En su opinión, ¿en qué medida los servicios financiados por el sistema logran responder oportunamente a las necesidades de los niños, niñas y/o adolescentes de su Región? ¿Qué tan fácil les resulta a los niños, niñas y/o adolescentes que lo requieren, acceder a atenciones en su Región? *(explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados)*
16. En su opinión, ¿cómo afecta el sistema de financiamiento actual la calidad de los servicios prestados a niños, niñas y adolescentes en su región? *(explorar diferencias entre programas y entre colaboradores acreditados)*

Problemas, desafíos y propuestas de mejora para el actual sistema de financiamiento

17. A modo de síntesis, y pensando en su región ¿cuáles son las 3 principales fortalezas y los 3 principales desafíos del mecanismo de financiamiento actual?
18. Si ustedes fueran invitados a participar en el eventual diseño de un nuevo sistema de financiamiento para el Servicio,
- a. Pensando en el funcionamiento regional del sistema de financiamiento ¿Qué sugerencias o recomendaciones haría?
 - b. ¿Qué riesgos específicos deberían evitarse, cualquiera fuera el sistema de financiamiento propuesto? *(explorar diferencias entre programas)*

Cierre

Vamos acercándonos al final de la entrevista. Para ir cerrando, quisiéramos saber si

19. ¿Hay algún tema relacionado con sistema de financiamiento del Servicio que no hayamos abordado y que considere importante mencionar? ¿Hay algo adicional que le gustaría agregar sobre el tema?

Muchas gracias por su participación.

7.5. PAUTA ENTREVISTA EXPERTOS NACIONALES

PAUTA ENTREVISTA A EXPERTO NACIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Introducción

Mi nombre es _____, formo parte del equipo investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, que está realizando el “Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”.

Este estudio, licitado por el Servicio, tiene como objetivo proponer un modelo de financiamiento sostenible para los Programas de Protección Ambulatoria ejecutados por Organismos colaboradores, asegurando eficiencia en el uso de recursos públicos, calidad y oportunidad en la atención, y optimización de la oferta programática.

En este contexto, nos interesa mucho poder contar con su participación en calidad de experto *-nacional o internacional-*, dada la valiosa información que pueda proveernos para mejorar el actual sistema de financiamiento de la oferta de protección dirigida a NNA en Chile.

Es importante señalar que toda la información recabada en estas entrevistas se analizará de manera agregada, resguardando el anonimato de las personas entrevistadas, así como la confidencialidad de los datos entregados, ya sean personales o institucionales.

Solicitar lectura y firma del consentimiento informado.

Presentación del entrevistado/contexto

1. Por favor, ¿podría presentarse con su nombre, edad, profesión y el cargo que desempeña actualmente o experiencia relacionada al tema de estudio?

Percepción del sistema actual de financiamiento

2. Pensando en el Sistema Nacional de Protección Especializada y su actual mecanismo de financiamiento (Ley 20.032) ¿Cuáles son los nudos críticos del actual sistema de financiamiento?

Explorar opinión sobre:

- a. Tercerización/ Licitación de la oferta de protección especializada dirigida a la niñez (*explorar recomendaciones y sugerencias de mejora*)
- b. Competencia entre Organismos Colaboradores para la ejecución de programas (*explorar recomendaciones y sugerencias de mejora*)
- c. Financiamiento “compartido” a partir de AFE y aporte de las Colaboradoras (*explorar recomendaciones y sugerencias de mejora*)
- d. Subvención por Niño Atendido (*explorar recomendaciones y sugerencias de mejora*)

Condiciones para el funcionamiento del sistema de financiamiento

3. En su opinión ¿cuáles son las condiciones que debe tener un sistema de financiamiento **eficiente** de la oferta de protección hacia la niñez?
 - a. En concreto ¿Cómo se puede maximizar la eficiencia garantizando los derechos del niño, niña o adolescente? o ¿cómo se puede garantizar una asignación eficiente de los recursos?
4. ¿Considera usted que los actuales mecanismos de monitoreo o seguimiento con que cuenta el Sistema de Protección a la Infancia permiten asegurar la protección de los derechos de los niños, niñas y/o adolescentes ¿Qué condiciones debiese tener un sistema de **seguimiento, monitoreo, y control del sistema de financiamiento a la protección especializada?**

5. ¿Cree usted que es posible garantizar la **calidad** de los programas dirigidos a la niñez considerando la actual modalidad de financiamiento? ¿cómo?
6. En su opinión, ¿qué características debiese tener un sistema de **incentivos** para los ejecutores de programas de protección dirigida a la niñez?
7. Pensemos ahora en los riesgos

¿Qué acciones o medidas concretas deben tomarse para reducir **riesgos operativos** (que limiten el logro de la meta) en el actual sistema de financiamiento de la protección especializada?

¿Qué acciones o medidas concretas deben tomarse para reducir **riesgos financieros** (que permitan el uso inadecuado de recursos) en el actual sistema de financiamiento de la protección especializada?
8. En su opinión ¿Qué elementos considera clave para garantizar la **sostenibilidad financiera** del sistema de financiamiento a la Protección Especializada?
9. Si usted fuera invitado a participar en el eventual diseño de un nuevo sistema de financiamiento para el Servicio en Chile:
 - a. ¿Qué **sugerencias o recomendaciones** haría?
 - b. ¿Qué advertencias haría? Nos referimos a **riesgos específicos deberían evitarse**, cualquiera fuera el sistema de financiamiento propuesto.
10. ¿Conoce otros sistemas de financiamiento en sistemas similares -nacionales o internacionales, públicos, privados o híbridos- que puedan servir como referencia dados los éxitos demostrados? ¿Qué lecciones se podrían extraer de dichos modelos para Chile? (los ejemplos no tienen que ser necesariamente relacionados a la atención a la niñez)

Cierre

11. Vamos acercándonos al final de la entrevista. Para ir cerrando ¿Hay algún tema que no hayamos abordado y que considere importante mencionar? ¿Hay alguna información adicional que le gustaría entregar (*indagar entrega de documentación relevante a revisar*)

¡Muchas gracias por su participación! Le dejamos nuestros datos de contacto por si deseara aportar nueva información a lo ya expresado en esta entrevista (*Entregar nombre y correo electrónico de contacto*)

7.6. PAUTA ENTREVISTA EXPERTOS INTERNACIONALES

PAUTA ENTREVISTA A EXPERTO INTERNACIONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Introducción

Mi nombre es _____, formo parte del equipo investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, que está realizando el “Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”.

Este estudio, licitado por el Servicio, tiene como objetivo proyectar un modelo financiero sostenible para los Programas de Protección Ambulatoria ejecutados por Organismos colaboradores, asegurando eficiencia en el uso de recursos públicos, calidad y oportunidad en la atención, y optimización de la oferta programática. En este contexto, estamos entrevistando a expertos de distintos países para conocer la experiencia del financiamiento a la protección especializada.

En este contexto, nos interesa mucho poder contar con su participación en calidad de experto *-nacional o internacional-*, dada la valiosa información que pueda proveernos para mejorar el actual sistema de financiamiento de la oferta de protección dirigida a NNA en Chile.

Es importante señalar que toda la información recabada en estas entrevistas se analizará de manera agregada, resguardando el anonimato de las personas entrevistadas, así como la confidencialidad de los datos entregados, ya sean personales o institucionales.

Solicitar lectura y firma del consentimiento informado.

Presentación del entrevistado/contexto

1. Por favor, ¿podría presentarse con su nombre, edad, profesión y el cargo que desempeña actualmente o experiencia relacionada al tema de estudio?

Para entrevistados internacionales

2. ¿Podría indicarme si conoce el sistema de protección de la niñez de su país, **-o un Sistema de Protección Ideal en caso de consulta genérica** - Entendemos por sistema de protección a la niñez al conjunto de políticas, programas y/o proyectos del Estado dirigidos a solucionar y/o mitigar problemas sociales observados en este grupo etario.
3. ¿Podría usted explicar en términos generales cómo funciona el sistema de protección a la Niñez de su país/ localidad **-o un Sistema de Protección Ideal en caso de consulta genérica** -? ¿Considera usted que funciona como un sistema propiamente tal o más bien se trata de políticas, programas y/o proyectos aislados o poco coordinados? y en particular ¿cómo opera la modalidad de financiamiento de la protección a la Niñez en su país?
4. ¿Cuáles son los principales aciertos o fortalezas de la modalidad de financiamiento de la protección especializada en su país? (*explorar funcionamiento general, sistemas de monitoreo, incentivos, entre otros.*)
5. Desde su experiencia, ¿cuáles son las condiciones que debe tener un mecanismo de financiamiento **eficiente** de la oferta de protección hacia la niñez?
 - a. En concreto ¿Cómo se puede maximizar la eficiencia? o ¿cómo se puede garantizar una asignación eficiente de los recursos?
 - b. ¿De qué manera se puede a su juicio articular el sector público y privado para la provisión y/o financiamiento de los programas que permitirían atender de manera eficiente a los niños, niñas y/o adolescentes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad social? ¿Considera usted que esta articulación se produce de manera adecuada en su país?
6. Qué condiciones debiese tener un **sistema de seguimiento, monitoreo, y control del sistema de financiamiento a la protección especializada**? ¿qué aciertos de la experiencia de su país destaca usted en esta línea?
7. ¿Cree usted que es posible garantizar la **calidad** de los programas dirigidos a la niñez desde el funcionamiento del sistema financiamiento? ¿cómo? ¿qué aciertos de la experiencia de su país destaca usted en esta línea?
8. Desde su experiencia, ¿qué características debiese tener un sistema de **incentivos** para los ejecutores de programas de protección dirigida a la niñez? ¿qué aciertos de la experiencia de su país destaca usted en esta línea?
9. Pensemos ahora en los riesgos

- a. ¿Qué acciones o medidas concretas se toman para reducir **riesgos operativos** (que limiten el logro de la meta) en el actual sistema de financiamiento de la protección especializada en su país?
 - b. ¿Qué acciones o medidas concretas se toman para reducir **riesgos financieros** (que permitan el uso inadecuado de recursos) en el actual sistema de financiamiento de la protección especializada en su país?
10. En su opinión ¿Qué elementos considera clave para garantizar la **sostenibilidad financiera** del financiamiento a la Protección Especializada?
11. Respecto del modelo chileno (explicar)
- *Tercerización/ Licitación de la oferta de protección especializada dirigida a la niñez*
 - *Financiamiento “compartido” a partir de AFE y aporte de las Colaboradoras (colaboradores con recursos insuficientes)*
 - *Subvención por Niño Atendido*
 - *Competencia entre Organismos Colaboradores para la ejecución de programas*
- Pensando en las condiciones descritas, ¿cuál es su opinión general respecto de esta forma de financiamiento del Servicio?
- a. ¿Qué **sugerencias o recomendaciones** haría?
 - b. ¿Qué advertencias haría? Nos referimos a **riesgos específicos deberían evitarse**, cualquiera fuera el sistema de financiamiento propuesto.
12. ¿Conoce otros sistemas de financiamiento en sistemas similares -nacionales o internacionales, públicos, privados o híbridos- que puedan servir como referencia dados los éxitos demostrados? ¿Qué lecciones se podrían extraer de dichos modelos para Chile? (los ejemplos no tienen que ser necesariamente relacionados a la atención a la niñez)

Cierre

Vamos acercándonos al final de la entrevista. Para ir cerrando ¿Hay algún tema que no hayamos abordado y que considere importante mencionar? ¿Hay alguna información adicional que le gustaría entregar ****Solicitar referencias, documentos, más información sobre su país u otros países que sugiera revisar****

¡Muchas gracias por su participación! Le dejamos nuestros datos de contacto por si deseara aportar nueva información a lo ya expresado en esta entrevista (*entregar nombre y correo electrónico de contacto*)

7.7. MENTIMETER Y MIRÓ PARA TALLERES GRUPALES POR PROGRAMA

A continuación, se enlazan los archivos generados de las herramientas interactivas utilizadas en la realización de los talleres con Colaboradores Acreditados (Menti y Miró), en el marco del levantamiento de información cualitativa:

7.7.1. Taller Colaboradores Acreditados – Familias de Acogida Especializada (FAE)

<https://drive.google.com/file/d/1QrJysAtiRmr7w0KNvDonz2RxocgsF2NL/view?usp=sharing>

7.7.2. Taller Colaboradores Acreditados – Diagnóstico Clínico Especializado (DCE)

<https://drive.google.com/file/d/17oN27oe8608N4N-44EOSL6Dr86hpwQYI/view?usp=sharing>

https://drive.google.com/file/d/1ve5QmOS_L5fUFBGw72CaHt78jeya6tLi/view?usp=sharing

7.7.3. Taller Colaboradores Acreditados – Acompañamiento Familiar Territorial (AFT)

https://drive.google.com/file/d/1eF4v-NsyXCUVqxK9_PKW5IcjBrpvedSX/view?usp=sharing

<https://drive.google.com/file/d/162TzMQCDfru9cZpE95Zy1aDdbwWqv-HS/view?usp=sharing>

7.7.4. Taller Colaboradores Acreditados – Menor tamaño y presencial regional exclusiva

<https://drive.google.com/file/d/1dw64MZmG-G2nMUIDju3M10Yxbj0plmqa/view?usp=sharing>

https://drive.google.com/file/d/10kLoyPs7P7DjGyk1AnZh_naCdRa_8u3b/view?usp=sharing

7.7.5. Taller Colaboradores Acreditados – Mayor tamaño, en más de una línea de acción y en más de una región

<https://drive.google.com/file/d/1saea0As8bE8XUPlyBZMZKrmVWjdXm82A/view?usp=sharing>

<https://drive.google.com/file/d/1QFEp9HcLInfo5HHcjSkI9X7BwcE7TaL-/view?usp=sharing>

Parte 2

Análisis comparado de esquemas de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	202
2. Metodología.....	204
2.1. Criterios de selección de experiencias internacionales	204
2.1.1. Matriz de comparabilidad Benchmarking	205
2.2. Técnicas de búsqueda y recolección de información.....	207
2.2.1. Revisión documental.....	208
2.2.2. Entrevistas semiestructuradas	208
3. Revisión de las experiencias seleccionadas.....	210
3.1. Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil – Chile.....	211
3.1.1. Antecedentes.....	211
3.1.2. Descripción general de la Institución	211
3.1.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno	212
3.1.4. Fórmula de financiamiento.....	213
3.1.5. Rol del sector privado	213
3.1.6. Aportes de privados al sistema	214
3.1.7. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales.....	214
3.1.8. Sistema de aseguramiento de la calidad.....	215
3.1.9. Sistema de mejora continua	215
3.2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Colombia.....	216
3.2.1. Antecedentes.....	216
3.2.2. Descripción general de la Institución	217
3.2.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno	218
3.2.4. Fórmula de financiamiento.....	220
3.2.5. Rol del sector privado	220
3.2.6. Aportes de privados al sistema	220
3.2.7. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales.....	221
3.2.8. Sistema de aseguramiento de la calidad.....	221
3.2.9. Sistema de mejora continua	222
3.3. Sistema de Protección a la Infancia – Uruguay	223

3.3.1.	Antecedentes.....	223
3.3.2.	Descripción general de la Institución.....	223
3.3.3.	Responsabilidades de cada nivel de gobierno	224
3.3.4.	Fórmula de financiamiento.....	225
3.3.5.	Rol del sector privado	225
3.3.6.	Nivel de autonomía de los niveles subnacionales.....	226
3.3.7.	Sistema de aseguramiento de la calidad.....	226
3.3.8.	Sistema de mejora continua	227
3.4.	Sistema de protección a la infancia en Castilla y León – España	227
3.4.1.	Antecedentes.....	227
3.4.2.	Descripción general de la Institución	228
3.4.3.	Responsabilidades de cada nivel de gobierno	230
3.4.4.	Fórmula de financiamiento.....	231
3.4.5.	Rol del sector privado	232
3.4.6.	Aporte de privados al sistema.....	232
3.4.7.	Nivel de autonomía de los niveles subnacionales.....	233
3.4.8.	Sistema de aseguramiento de la calidad.....	233
3.4.9.	Sistema de mejora continua	233
3.5.	Sistema de Protección Infantil – Italia.....	234
3.5.1.	Antecedentes.....	234
3.5.2.	Descripción general de la Institución	235
3.5.3.	Responsabilidades de cada nivel de gobierno	235
3.5.4.	Fórmula de financiamiento.....	237
3.5.5.	Rol del sector privado	238
3.5.6.	Aportes de privados al sistema	239
3.5.7.	Nivel de autonomía de los niveles subnacionales.....	239
3.5.8.	Sistema de aseguramiento de la calidad.....	240
3.5.9.	Sistema de mejora continua	240
3.6.	Servicios de Bienestar Infantil (Barnevernet) – Noruega	241
3.6.1.	Antecedentes.....	241
3.6.2.	Descripción general de la Institución	242

3.6.3.	Responsabilidades de cada nivel de gobierno	244
3.6.4.	Fórmula de financiamiento.....	245
3.6.5.	Rol del sector privado	245
3.6.6.	Aportes de privados al sistema	245
3.6.7.	Nivel de autonomía de los niveles subnacionales.....	246
3.6.8.	Sistema de aseguramiento de la calidad.....	246
3.6.9.	Sistema de mejora continua	247
3.7.	Comparación Internacional del Servicio de Protección Especializada	247
3.7.1.	Responsabilidades de cada nivel de gobierno	248
3.7.2.	Fórmula de financiamiento.....	248
3.7.3.	Rol del sector privado	249
3.7.4.	Aportes de privados al sistema	250
3.7.5.	Nivel de autonomía de los niveles subnacionales.....	250
3.7.6.	Sistema de aseguramiento de calidad	251
3.7.7.	Sistema de mejora continua	251
3.7.8.	Matriz comparativa de experiencias seleccionadas.....	253
4.	Síntesis y hallazgos para la propuesta de esquema de financiamiento	255
4.1.	Hallazgos transversales y patrones comunes.....	255
4.2.	Oportunidades detectadas para la propuesta de esquema de financiamiento	256
4.2.1.	Superación del modelo de subvenciones parciales:	256
4.2.2.	Incorporación de contratos formales y estándares obligatorios:	256
4.2.3.	Desarrollo de mecanismos de ajuste territorial	257
4.2.4.	Fortalecimiento de la gobernanza y la coordinación territorial:	257
4.2.5.	Mejora del sistema de aseguramiento de calidad y trazabilidad:	257
4.2.6.	Promoción de la mejora continua institucional:	258
5.	Referencias bibliográficas	259

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la tercera versión del Informe 2 del Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, en el marco de la Etapa 3 denominada en las bases de licitación como “Análisis comparado de esquemas de financiamiento”.

Esta etapa tiene como objetivo principal desarrollar un análisis comparado de esquemas de financiamiento y tarificación utilizados en contextos nacionales e internacionales, que puedan servir como referencia para el diseño de un nuevo modelo aplicable al Servicio⁵⁰. A través de este ejercicio de benchmarking, se busca identificar aprendizajes, buenas prácticas, elementos técnicos, normativos y operativos que permitan enriquecer la propuesta futura de financiamiento con base en experiencias pertinentes y contextualizables.

El análisis considera como insumo central la identificación y revisión de al menos cinco experiencias de financiamiento relevantes, seleccionadas a partir de una metodología sistemática que incluye la definición de variables comparativas, dimensiones clave e indicadores asociados a eficiencia, calidad, sostenibilidad y equidad, entre otros aspectos. Asimismo, se contemplan distintas fuentes de información, tanto documentales como testimoniales, incluyendo entrevistas y revisiones de literatura especializada, que permiten profundizar en la comprensión de los marcos normativos, mecanismos de asignación de recursos, esquemas tarifarios y arreglos institucionales utilizados en otros contextos.

El informe se estructura en los siguientes apartados:

1. Metodología de búsqueda y sistematización de experiencias: Se describe el enfoque metodológico adoptado para la definición de criterios de selección, variables comparativas, fuentes de información y técnicas de recolección y análisis de datos.
2. Caracterización de las experiencias seleccionadas: Se presentan antecedentes y descripciones detalladas de los esquemas de financiamiento revisados, destacando sus componentes normativos, institucionales, operativos y de tarificación.
3. Análisis comparado de esquemas de financiamiento: Se realiza un análisis cruzado entre las experiencias revisadas y el modelo vigente del Servicio, identificando similitudes, diferencias, buenas prácticas y elementos transferibles o adaptables al contexto nacional.
4. Definición de criterios, dimensiones e indicadores: Se propone una estructura analítica preliminar que oriente la formulación de un nuevo esquema de financiamiento, con base en criterios de eficiencia, equidad, sostenibilidad, calidad y pertinencia técnica.
5. Conclusiones: Se sintetizan los principales hallazgos del análisis comparado, enfocados en el diseño de una propuesta específica para el Servicio.

En suma, este informe constituye un insumo para la formulación de propuestas de rediseño del sistema de financiamiento del Servicio, ofreciendo una mirada externa y fundamentada sobre alternativas viables y

⁵⁰ Si bien el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia no cuenta con una sigla oficial establecida en su normativa, en el presente informe se utilizará la abreviación “SNPE” de manera referencial para la matriz comparativa de experiencias seleccionadas en la sección 3.7.8.

adaptables que contribuyan a mejorar la sostenibilidad, eficiencia y calidad de la oferta programática de protección especializada a la niñez y adolescencia en Chile.

2. METODOLOGÍA

Este capítulo describe el enfoque metodológico utilizado para llevar a cabo el análisis comparado de esquemas de financiamiento aplicables al contexto del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Esta etapa tuvo por objetivo identificar y sistematizar experiencias internacionales relevantes que permitieran extraer aprendizajes y orientaciones útiles para la propuesta de un nuevo esquema de financiamiento.

2.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Con el propósito de desarrollar un análisis comparado sólido y pertinente para la propuesta de un nuevo esquema de financiamiento del Servicio, se definieron y aplicaron criterios para la selección de experiencias internacionales. Esta selección buscó identificar países que contaran con modelos relevantes de financiamiento y tarificación en servicios de protección especializada, con potencial de adaptación al contexto chileno.

Tal como se establece en la propuesta técnica de este estudio, la elección de casos se fundamentó en una serie de criterios de comparabilidad, orientados a capturar la diversidad institucional, programática y financiera de los modelos existentes, así como su nivel de madurez en la implementación de esquemas sostenibles y eficientes. Los criterios definidos fueron los siguientes:

- Nivel de desarrollo económico y humano: Se consideraron países con trayectorias avanzadas en desarrollo humano, como indicador indirecto de la madurez institucional de sus políticas sociales.
- Participación del sector privado en la provisión de servicios: Se priorizó la diversidad en los modelos de provisión, considerando tanto experiencias con fuerte rol público como aquellas donde existe colaboración estructural con el tercer sector.
- Reducción sostenida de medidas de protección: Se valoró positivamente modelos con políticas preventivas que eviten la vulneración de derechos, reduciendo la necesidad de intervención estatal intensiva o medidas de protección formal, privilegiando así modelos basados en la desjudicialización y la intervención temprana.
- Disminución del número de niños, niñas y adolescentes institucionalizados: Se consideró como elemento clave la capacidad del modelo para favorecer alternativas familiares al cuidado residencial.
- Disponibilidad y acceso a información pública⁵¹: Se priorizaron países donde existe mayor acceso a documentación oficial, estadísticas, normativas y evaluaciones que permitieran sustentar el análisis comparado.

⁵¹ Cabe destacar que, para los fines de esta investigación, el criterio de disponibilidad de información fue el que recibió mayor ponderación, dado que la factibilidad de análisis dependía en gran medida del acceso a documentación oficial, normativa vigente, evaluaciones previas y, especialmente, de la posibilidad de realizar entrevistas con personas expertas o funcionarias de los países seleccionados. Las entrevistas fueron desarrolladas de forma remota, por medio de la plataforma Zoom.

A partir de estos criterios, se construyó una matriz de evaluación multicriterio, en la que se asignaron puntajes relativos a cada país considerado. Esta herramienta permitió ponderar las experiencias según su nivel de comparabilidad, relevancia técnica y potencial de aprendizaje para el caso chileno.

Los países seleccionados de forma preliminar fueron 10. Estos países fueron: Noruega, Colombia, Chile, Italia, Reino Unido, España, Uruguay, Brasil, Canadá, Costa Rica, Argentina.

A continuación, se detallan el proceso metodológico de selección realizado por el equipo investigador:

2.1.1. Matriz de comparabilidad Benchmarking

Con el fin de estructurar el análisis comparado de esquemas de financiamiento para el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, el equipo investigador elaboró una matriz de evaluación multicriterio orientada a seleccionar experiencias internacionales relevantes, factibles y útiles para el propósito del estudio.

2.1.1.1. Criterios de evaluación

Los países fueron evaluados en función de los siguientes cinco criterios:

- Desarrollo económico y humano: Considera el nivel de desarrollo institucional, social y económico del país, como aproximación a la madurez de sus políticas sociales.
- Participación del sector privado: Evalúa la presencia estructurada y regulada del tercer sector en la provisión de servicios de protección especializada.
- Reducción sostenida de medidas de protección: Considera la existencia de políticas activas para evitar la intervención estatal innecesaria o excesiva.
- Reducción de niños, niñas y adolescentes institucionalizados: Mide el esfuerzo por transitar hacia modelos familiares o comunitarios.
- Disponibilidad de información: Evalúa el acceso a documentación técnica, normativa, estadística y testimonios (entrevistas), con énfasis en su pertinencia para los objetivos de este estudio.

2.1.1.2. Ponderaciones

Dada la necesidad de contar con insumos accesibles y adaptables al contexto nacional, se asignó una ponderación diferenciada a cada criterio, priorizando la viabilidad metodológica, lo que se observa en la Tabla 49:

Tabla 49: Criterios y ponderación para la selección de experiencias

Criterio	Ponderación (%)
Desarrollo económico y humano	10%
Participación sector privado	10%
Reducción de medidas de protección	5%
Reducción de niños en instituciones	5%

Criterio	Ponderación (%)
Disponibilidad de información ⁵²	70%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia

2.1.1.3. Metodología de puntuación

Cada país fue evaluado en una escala de 1 a 5, según el siguiente esquema:

- **1 (Muy bajo nivel):** Escasa evidencia, retrocesos o datos inexistentes.
- **2 (Bajo nivel):** Desempeño incipiente o poco documentado.
- **3 (Nivel medio):** Situación comparable a la de Chile.
- **4 (Buen nivel):** Evidencias claras de avance estructurado.
- **5 (Muy alto nivel o ejemplar):** Modelo consolidado y ampliamente documentado.

Los puntajes fueron asignados por el equipo investigador con base en fuentes secundarias (literatura, documentos oficiales) y criterios de factibilidad práctica, como la disponibilidad de entrevistas o el acceso a información actualizada.

2.1.1.4. Resultados y selección final

En la Tabla 50 se presentan los puntajes asignados por criterio y el puntaje total ponderado. Los cinco países con mayor puntaje fueron seleccionados como experiencias principales para el análisis: Chile, Colombia, España, Italia y Noruega. Se contempla además la inclusión futura de Uruguay como sexto caso, una vez finalizado el levantamiento de fuentes necesarias.

Tabla 50: Resultados de la evaluación de experiencias

País	Desarrollo económico y humano	Participación sector privado	Reducción de medidas de protección	Reducción de niños en instituciones	Disponibilidad de información	Puntaje Total
Ponderación	10%	10%	5%	5%	70%	100%
Noruega	5	3	4	5	5	4,75
Colombia	3	4	4	3	5	4,55
Chile	3	4	2	1	5	4,35
Italia	3	5	4	4	4	4
Reino Unido	5	4	3	4	3	3,35
España	4	2	3	5	3	3,1
Uruguay	3	3	3	3	3	3
Brasil	3	3	2	2	3	2,9

⁵² La alta ponderación asignada al criterio de disponibilidad de información responde principalmente a la factibilidad de acceder a entrevistas con personas expertas en cada país, condición clave para contextualizar y comprender la aplicación práctica de los esquemas de financiamiento y su posible transferencia al modelo chileno.

País	Desarrollo económico y humano	Participación sector privado	Reducción de medidas de protección	Reducción de niños en instituciones	Disponibilidad de información	Puntaje Total
Ponderación	10%	10%	5%	5%	70%	100%
Canadá	5	4	4	5	2	2,75
Costa Rica	3	2	2	2	2	2,1
Argentina	2	2	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia

Como resultado del análisis, se seleccionaron cinco experiencias internacionales Chile (como caso base para la comparación), Colombia, Uruguay⁵³, España, Italia y Noruega. Estos países presentan trayectorias diversas en la formulación e implementación de sus sistemas de financiamiento, permitiendo identificar distintos modelos estructurales, niveles de descentralización, esquemas tarifarios, y mecanismos de relación con los prestadores de servicios.

Esta selección de países permite construir un marco comparativo que abarca desde modelos europeos consolidados hasta experiencias latinoamericanas en proceso de reforma, lo que enriquece el análisis y favorece la extracción de lecciones pertinentes para el rediseño del esquema de financiamiento del Servicio.

2.2. TÉCNICAS DE BÚSQUEDA Y RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Con el objetivo de caracterizar los esquemas de financiamiento y tarificación en los países seleccionados, se empleó una metodología que combinó la revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a expertos y expertas con conocimiento directo sobre el diseño, funcionamiento o evaluación de los sistemas de protección especializada en infancia de cada país.

Esta combinación de fuentes secundarias y primarias fue clave para reconstruir, desde una mirada integral, los elementos técnicos, institucionales y operativos que configuran los modelos internacionales, y para facilitar su posterior análisis comparado con el caso chileno. Asimismo, las entrevistas permitieron complementar vacíos de información documental y contextualizar la experiencia desde una perspectiva práctica, acercando su comprensión a la realidad institucional del Servicio.

A continuación, se detallan ambas técnicas utilizadas.

⁵³ Si bien Uruguay no se encontraba entre las experiencias mejor evaluadas en la matriz de priorización inicial (por ejemplo, se ubicaba por debajo de Reino Unido), se definió su incorporación como país de análisis tras concretarse una entrevista en profundidad con una profesional experta de dicho país, lo que permitió contar con insumos empíricos directos y actualizados para su caracterización.

2.2.1. Revisión documental

La revisión documental constituyó la base inicial del levantamiento de información. Su objetivo fue identificar, recopilar y sistematizar documentos normativos, técnicos y analíticos que permitieran caracterizar los sistemas de financiamiento y provisión de servicios en los países estudiados.

Para ello, se aplicaron dos estrategias de búsqueda principales:

- Consulta de páginas oficiales de los servicios públicos de protección a la infancia: Esta vía permitió acceder a documentos normativos, reglamentos, manuales, memorias institucionales, bases legales vigentes en cada país, entre otros. Se priorizó la información disponible en los portales institucionales de ministerios, agencias de infancia y entes reguladores.
- Búsqueda en literatura académica mediante Google Scholar: Esta herramienta permitió acceder a artículos científicos y documentos de organismos internacionales que profundizan en las características y desempeño de los esquemas de financiamiento. Se buscó priorizar estudios recientes, con énfasis en enfoques comparados.

Cabe señalar que, en ambas estrategias, se emplearon palabras clave como: *“child protection financing”*, *“child welfare systems”*, *“social services funding”*, *“modelo de protección a la infancia”*, *“esquemas de financiamiento servicios sociales”*, *“colaboración público-privada infancia”*, entre otras. Los criterios de inclusión consideraron documentos que abordaran directamente el financiamiento, provisión, gobernanza o evaluación de servicios de protección infantil. Se excluyeron aquellos estudios centrados exclusivamente en educación o salud, sin vinculación explícita con el sistema de protección especializada.

2.2.2. Entrevistas semiestructuradas

Complementariamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas especialistas vinculadas con otros servicios de protección a nivel internacional – a excepción del caso chileno – con experiencia directa en el diseño, operación o evaluación de los sistemas de financiamiento de servicios de protección especializada en infancia en sus respectivos países.

Estas entrevistas cumplieron un rol clave en el estudio, al permitir acceder a información cualitativa no disponible en fuentes públicas, así como interpretar adecuadamente elementos técnicos, institucionales o normativos que, si bien están descritos en documentos, requieren ser comprendidos desde la perspectiva de sus actores implementadores o evaluadores. Asimismo, las entrevistas ofrecieron reflexiones contextualizadas y recomendaciones clave sobre desafíos, buenas prácticas y condiciones habilitantes para una eventual transferencia o adaptación de dichos modelos al caso chileno.

Las entrevistas fueron realizadas de manera remota, utilizando la plataforma Zoom. Si bien se utilizó una pauta común estructurada en torno a las dimensiones analíticas del estudio, se permitió flexibilidad para profundizar en aspectos específicos según las particularidades institucionales y contextuales de cada país. Este enfoque semiestructurado favoreció el levantamiento de información cualitativa relevante y permitió capturar matices que no siempre están presentes en la documentación oficial. En todos los casos, los testimonios fueron grabados, transcritos íntegramente y posteriormente sistematizados. En la Tabla 51 se detallan las entrevistas realizadas hasta la fecha:

Tabla 51: Entrevistas semiestructuradas realizadas a la fecha

Entrevistas realizadas	Perfil y/o cargo	Fecha
España	▪ Jefe del Servicio de Atención y Reinserción de Jóvenes Infractores de la Junta de Castilla y León. Profesor de Derecho Penitenciario en la Escuela de Práctica Jurídica de Valladolid. ▪ Profesor de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España, con trabajos de investigación centrados en la política de gestión y la administración pública comparada.	09-04-2025; 15:00 hrs. 21-04-2025; 10:30 hrs.
Chile	Especialista en Políticas para grupos de especial protección, desde un enfoque de DDHH – Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil	02-05-2025; 11:00 hrs.
Noruega	Profesora de Trabajo Social en la Universidad de Stavanger (Noruega) y especialista en bienestar infantil y protección de la infancia.	07-05-2025; 09:00 hrs.
Italia	Profesora e investigadora en Trabajo Social, Universidad de Parma. Especialista en protección de la infancia y jueza honoraria en el Tribunal de Menores de Italia.	19-05-2025; 06:00 hrs.
Uruguay	Oficial de Protección de la Niñez – UNICEF	28-05-2025, 09:00 hrs.

Fuente: Elaboración propia

3. REVISIÓN DE LAS EXPERIENCIAS SELECCIONADAS

En el marco de esta etapa del estudio, se definieron un conjunto de dimensiones estratégicas que permiten estructurar y orientar la comparación entre distintos modelos internacionales y el sistema chileno. El equipo de investigación procedió a operacionalizar criterios, dimensiones y variables clave para analizar la viabilidad, calidad y sostenibilidad de los esquemas observados, con foco en su aplicabilidad para el rediseño del esquema de financiamiento del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

Estas dimensiones fueron seleccionadas en base a su relevancia para entender cómo se organizan, financian, ejecutan y evalúan los servicios de protección especializada –salvo el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil de Chile, que corresponde a un servicio de justicia juvenil– en otros contextos. En particular, el análisis se estructura en torno a los siguientes ejes, como se detalla en la Tabla 52:

Tabla 52: Dimensiones de evaluación para las experiencias seleccionadas

Dimensiones de evaluación	Definiciones
Responsabilidades de cada nivel de gobierno	Examina la distribución de funciones entre los niveles central, regional y local, distinguiendo entre atribuciones de financiamiento y de gestión operativa de los servicios.
Fórmula de financiamiento	Analiza los mecanismos mediante los cuales se asignan los recursos a los operadores del sistema (públicos o privados), considerando si existen fórmulas explícitas, criterios de distribución como población objetivo o indicadores de vulnerabilidad, y el rol del Estado en la definición presupuestaria.
Rol del sector privado	Revisa si la provisión de los servicios es ejecutada por organismos públicos o mediante contratación de entidades privadas (como ONGs u otras del tercer sector), incluyendo el alcance y modalidades de dicha participación.
Aportes de privados al sistema	Evalúa si existen fuentes de financiamiento complementarias provenientes de privados o actores subnacionales, ya sea a través de cofinanciamiento, donaciones, convenios u otros mecanismos.
Nivel de autonomía de los niveles subnacionales	Describe la capacidad de decisión de regiones o municipios respecto a la implementación de políticas, asignación de recursos, gestión de programas y definición de estándares operativos.
Sistema de aseguramiento de la calidad	Examina la existencia de marcos normativos o técnicos que establezcan estándares de calidad para los servicios, así como los mecanismos de control, supervisión y evaluación asociados.

Fuente: Elaboración propia

Cada dimensión permite abordar aspectos críticos del funcionamiento de los sistemas estudiados, considerando tanto su arquitectura institucional como los mecanismos de implementación y supervisión existentes. A través de ello, es posible identificar aprendizajes relevantes, así como limitaciones o tensiones que podrían informar el proceso de rediseño del esquema de financiamiento chileno.

A continuación, se presentan las experiencias internacionales seleccionadas para el análisis. Para cada país, se incluye una descripción general del sistema de protección especializada, un análisis según las dimensiones

definidas y un cuadro comparativo respecto al caso chileno (Servicio de Protección Especializada). Esta estructura permite visualizar, de manera clara y sistemática, los puntos de convergencia y divergencia entre modelos, contribuyendo con evidencia a la generación de una propuesta de esquema de financiamiento para la oferta programática del Servicio.

3.1. SERVICIO NACIONAL DE REINSERCIÓN SOCIAL JUVENIL – CHILE

3.1.1. Antecedentes

La infancia en Chile al 2023, representa el 21,4% de la población total, con más de 4,1 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (INE, 2023). Si bien se han registrado avances en cobertura educativa y una leve reducción de la pobreza infantil, aún persisten brechas estructurales que afectan su desarrollo integral, especialmente en salud mental, protección frente a la violencia y desigualdades territoriales (UNICEF, 2023; MDSF, 2023).

En 2022, el 21,6% de los niños y niñas vivía en situación de pobreza multidimensional, superando la media nacional (16,9%) (MDSF, 2023). Uno de cada cinco niños del decil más pobre vivía en condiciones de hacinamiento (Observatorio de Niñez, 2023). Además, se estima que uno de cada cinco presenta trastornos de salud mental, con una oferta pública insuficiente para atender esta demanda, especialmente tras la pandemia (UNICEF, 2023).

El sistema de protección enfrenta importantes desafíos. En 2022, más de 68.000 casos de vulneración de derechos fueron atendidos por el Servicio Nacional de Protección Especializada, siendo la negligencia, el maltrato y el abuso sexual las principales causas (Observatorio de Niñez, 2023). Además, el 71,5% de los niños entre 1 y 14 años ha experimentado formas de disciplina violenta en sus hogares, una de las tasas más altas en América Latina (UNICEF, 2023).

En educación, aunque existe una cobertura casi universal en enseñanza básica, se registran altos niveles de inasistencia grave y deserción, especialmente en enseñanza media. Las brechas se profundizan en zonas rurales, comunidades indígenas y entre niños migrantes (Observatorio de Niñez, 2023). En este contexto, la implementación efectiva de marcos normativos como la Ley de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 21.430) sigue siendo una tarea pendiente para asegurar una protección real y oportuna en todo el territorio (UNICEF, 2023).

3.1.2. Descripción general de la Institución

El Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ) es un órgano público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley N° 21.527 y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Tiene como mandato principal ejecutar y coordinar las políticas públicas dirigidas a la reinserción social de adolescentes y jóvenes entre 14 y 17 años que hayan infringido la ley penal, conforme a la Ley N° 20.084 sobre responsabilidad penal adolescente.

Si bien el SNRSJ no forma parte del sistema de protección especializada, su inclusión en este análisis se justifica por la relevancia que tiene su modelo de financiamiento basado en compras públicas a organismos colaboradores privados sin fines de lucro. Esta característica lo convierte en una experiencia útil para extraer

aprendizajes aplicables al rediseño del esquema de financiamiento del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, especialmente en lo referido a procesos de licitación, acreditación, supervisión y aseguramiento de calidad.

Este nuevo servicio comienza su implementación en octubre de 2023, y surge en el contexto de una transformación institucional del sistema de justicia juvenil en Chile, reemplazando de forma progresiva al Servicio Nacional de Menores (SENAME) en sus competencias en esta materia. Su diseño apunta a una intervención especializada, que resguarde el respeto de los derechos de los jóvenes, garantice el cumplimiento de estándares técnicos y promueva la coordinación intersectorial, con un despliegue progresivo a nivel territorial entre 2024 y 2026.

De acuerdo con la ley que lo crea, el SNRSJ tiene como funciones esenciales las siguientes:

- a) Ejecutar, coordinar y supervisar las sanciones y medidas contempladas en la Ley N° 20.084, tanto en medio libre como en privación de libertad, asegurando condiciones de dignidad, seguridad y respeto a los derechos humanos.
- b) Desarrollar e implementar modelos de intervención socioeducativa diferenciados por tipo de medida, con base en evidencia, enfoques especializados y principios de reinserción, equidad y no discriminación.
- c) Acreditar, supervisar y evaluar a los organismos privados sin fines de lucro encargados de ejecutar programas, mediante procesos técnicos que aseguren el cumplimiento de estándares de calidad.
- d) Diseñar, implementar y mantener un sistema de información centralizado que permita el seguimiento de los jóvenes, la evaluación de los programas y la trazabilidad de las intervenciones.
- e) Coordinar acciones intersectoriales con otros organismos del Estado, en particular con los sectores de salud, educación, trabajo, cultura y vivienda, a fin de facilitar la integración social efectiva de los jóvenes sujetos a medida.
- f) Generar instancias de participación, formación, difusión y rendición de cuentas ante la comunidad, orientadas a fortalecer la transparencia, la corresponsabilidad social y la legitimidad del sistema.

Estas funciones son desarrolladas por la Dirección Nacional y replicadas en los territorios por las Direcciones Regionales, con participación de actores locales a través de Comités Operativos Regionales. De esta manera, el SNRSJ busca no sólo dar cumplimiento a las disposiciones legales en materia de sanciones juveniles, sino también avanzar hacia un modelo de justicia juvenil restaurativa, garantista y con enfoque de derechos.

3.1.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno

El SNRSJ cuenta con una arquitectura institucional diseñada para asegurar tanto una conducción central coherente como una implementación descentralizada capaz de responder a los desafíos territoriales específicos. La Dirección Nacional, encabezada por un director o directora nombrado por Alta Dirección Pública, asume la conducción estratégica del servicio, dictando resoluciones, normas técnicas y políticas intersectoriales de alcance nacional. Este nivel concentra funciones clave como la planificación institucional, control de gestión, acreditación de prestadores y diseño del sistema de información y aseguramiento de calidad (Ley N°21.527, art. 13, letras a, e, f, n).

Las Direcciones Regionales, por su parte, tienen la responsabilidad de ejecutar directamente las medidas y sanciones impuestas por los tribunales en sus respectivos territorios, gestionar convenios con organismos acreditados y coordinar con otras instituciones del Estado a nivel local. Además, deben conformar y liderar los Comités Operativos Regionales, que constituyen espacios de articulación interinstitucional fundamentales para adecuar la política pública a la realidad territorial (Ley N° 21.527, arts. 25 al 27). Si bien estas direcciones tienen cierta autonomía operativa —en cuanto a gestión de convenios y planificación regional—, su accionar está siempre enmarcado en las directrices del nivel central.

Esta distribución de funciones busca lograr un equilibrio entre estandarización nacional y flexibilidad territorial, permitiendo una respuesta integral a las necesidades de los jóvenes infractores y sus entornos, con pertinencia cultural y geográfica

3.1.4. Fórmula de financiamiento

Uno de los principales elementos innovadores del SNRSJ es su modelo de financiamiento, el cual rompe definitivamente con la lógica de subvención por niño atendido que históricamente caracterizó al SENAME y actual Servicio de Protección Especializada. En lugar de ello, se establece un mecanismo basado en compras públicas con contratos licitados, mediante los cuales se asegura el financiamiento total del servicio a ejecutar, independiente del número de jóvenes que ingresen (Ley N° 21.527, art. 2°). Esta característica permite proyectar una operación más estable, planificada y menos expuesta a la variabilidad presupuestaria (Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, 2023).

Este modelo tiene como premisa que el Estado asume plenamente el costo del servicio, mientras que la responsabilidad por su ejecución efectiva —incluyendo aspectos de cobertura y calidad— recae en los organismos acreditados mediante los compromisos establecidos en los contratos licitados. Estos últimos deben cumplir con una serie de estándares técnicos y operacionales aprobados por el Consejo de Estándares y Acreditación (Ley N° 21.527, art. 13, letra e). Asimismo, la renovación de contratos está condicionada al cumplimiento de estos estándares y a los resultados obtenidos en procesos de supervisión técnica y financiera (Ley N° 21.527, arts. 46 al 48).

A pesar de su solidez conceptual, el modelo presenta ciertas rigideces que han dificultado su implementación en algunas regiones. Por ejemplo, los altos costos de infraestructura (como arriendos), la escasez de perfiles profesionales en ciertos territorios y la ausencia de mecanismos de ajuste presupuestario interanual han generado tensiones operativas, particularmente en la etapa inicial de implementación (entrevista, 02 de mayo 2025). No obstante, desde la propia Subdirección Técnica del Servicio se ha señalado que tales desafíos son propios de la fase de instalación y no representan falencias estructurales del diseño del modelo.

3.1.5. Rol del sector privado

El sector privado participa activamente en el sistema a través de organismos sin fines de lucro acreditados, que son contratados para ejecutar programas de reinserción, tanto en medio libre como privativo de libertad. Estos organismos deben cumplir con estándares técnicos, requisitos de infraestructura y perfiles profesionales específicos para poder operar, lo que los convierte en actores especializados y regulados.

El nuevo modelo contractual eleva los requerimientos financieros y administrativos exigidos a estos actores, incluyendo la presentación de boletas de garantía y la formalización de vínculos bajo normas de contratación pública. Si bien esta profesionalización ha sido valorada por los actores institucionales como una forma de mejorar la calidad de la intervención, también ha generado dificultades, particularmente para organizaciones pequeñas con limitada capacidad financiera o administrativa (entrevista, 02 de mayo 2025).

Más allá de la ejecución de programas, el sector privado empresarial también ha sido convocado a participar en mesas de trabajo orientadas a promover la empleabilidad de los jóvenes. Estas instancias, desarrolladas en conjunto con SENCE y fundaciones especializadas, han sido particularmente activas en regiones del norte, consolidando un enfoque colaborativo que reconoce el rol del sector productivo en los procesos de integración social (entrevista, 02 de mayo 2025).

3.1.6. Aportes de privados al sistema

En el marco del modelo de financiamiento del SNRSJ, el rol de los privados no contempla el aporte económico directo al sistema en términos de cofinanciamiento o subsidios. A diferencia del modelo anterior —basado en subvenciones estatales parciales que requerían aportes complementarios de los organismos ejecutores—, el SNRSJ asume el financiamiento completo de los programas que contrata, conforme a estándares técnicos establecidos y mediante procesos de licitación pública. La hipótesis que subyace a este enfoque es que el Estado debe garantizar integralmente los recursos necesarios para el cumplimiento de las medidas de reinserción social, sin traspasar esa responsabilidad a actores privados, con el fin de asegurar igualdad de condiciones, profesionalismo y equidad territorial.

No obstante, el sistema reconoce y promueve la participación estratégica de actores privados —particularmente del mundo empresarial, fundaciones y organizaciones comunitarias— en áreas como la formación laboral, la empleabilidad juvenil y la generación de oportunidades de inclusión social. En varias regiones, el SNRSJ ha impulsado mesas técnicas de empleabilidad donde empresas, organismos públicos y centros de formación técnica han generado alianzas para apoyar a jóvenes egresados de programas de medio libre o privativo (entrevista, 02 de mayo 2025).

De este modo, el aporte de los privados al sistema no se expresa en términos financieros, sino más bien en la generación de redes y entornos habilitantes para una reintegración efectiva. Este modelo busca avanzar hacia una lógica de corresponsabilidad social, en la que el sector privado cumple un rol activo en la inclusión, sin trasladarle obligaciones estructurales de financiamiento.

3.1.7. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales

El modelo de gobernanza del SNRSJ contempla una estructura nacional con capacidad de dirección técnica unificada, pero reconoce explícitamente el rol de los territorios en la implementación efectiva de las medidas de reinserción. Las Direcciones Regionales del Servicio tienen facultades para ejecutar directamente medidas impuestas por los tribunales, gestionar convenios con organismos acreditados, adaptar los planes de acción a la realidad local y coordinar redes interinstitucionales a través de los Comités Operativos Regionales (Ley N° 21.527, arts. 9 y 10; SNRSJ, 2024). En este sentido, existe una autonomía operativa que permite responder con flexibilidad a los desafíos particulares de cada región.

Sin embargo, dicha autonomía no se traduce en independencia financiera. Todos los recursos son asignados desde el nivel central a través de contratos bajo la Ley de Compras Públicas, con condiciones y montos preestablecidos (Ley N° 21.527, art. 48). Este diseño limita la posibilidad de realizar adaptaciones presupuestarias por región, lo que ha generado dificultades en territorios con altos costos operativos o menor disponibilidad de oferta técnica.

Desde el Servicio de Reinserción, se ha reconocido la necesidad de avanzar hacia mecanismos de licitación diferenciada por territorio, así como en la definición de criterios de excepcionalidad, que permitan ajustar los modelos de atención sin afectar el principio de equidad. También se han establecido estrategias de vinculación con instituciones académicas para fortalecer la formación de perfiles profesionales críticos en regiones con menor capital humano especializado (entrevista, 02 de mayo 2025).

En resumen, si bien el SNRSJ otorga margen operativo a sus estructuras regionales, la falta de autonomía financiera y la rigidez de los procesos de contratación limitan parcialmente la adaptabilidad local del modelo.

3.1.8. Sistema de aseguramiento de la calidad

El SNRSJ ha desarrollado un sistema de aseguramiento de calidad centrado en la definición y control del cumplimiento de estándares técnicos y operativos. Este sistema se articula a través de un Consejo de Estándares y Acreditación, encargado de aprobar las normas técnicas aplicables a las distintas modalidades de atención, tanto en medio libre como en privación de libertad (Ley N°21.537, art. 17). Cada programa licitado debe ajustarse a estos estándares, los cuales establecen requerimientos en términos de infraestructura, dotación profesional, metodología de intervención y condiciones de seguridad y dignidad para los jóvenes atendidos.

La supervisión del cumplimiento de estos estándares se realiza mediante una unidad de gestión de calidad a nivel nacional, que se articula con equipos regionales encargados del monitoreo técnico en terreno (Ley N° 21.527, art. 46). Otro aspecto del sistema es la separación entre el proceso de supervisión técnica y el proceso de pagos, lo que permite implementar planes de mejora o aplicar medidas correctivas sin afectar el flujo financiero de los prestadores, otorgando así garantías tanto al cumplimiento como a la continuidad del servicio (entrevista, 02 de mayo 2025).

Asimismo, el sistema contempla la aplicación de sanciones contractuales, incluyendo multas o la no renovación de convenios, en caso de incumplimientos reiterados (Ley N° 21.527, arts. 47 y 48). La toma de razón de los contratos por parte de la Contraloría General de la República y la exigencia de boletas de garantía refuerzan el control institucional sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas.

El modelo de aseguramiento de calidad del SNRSJ permite, por tanto, alinear financiamiento, supervisión y estándares en un marco basado en derechos humanos, especialización y evidencia.

3.1.9. Sistema de mejora continua

El enfoque del SNRSJ contempla explícitamente el principio de mejora continua como eje transversal del funcionamiento del sistema. Este principio se expresa en múltiples mecanismos institucionales, como la realización de estudios evaluativos sobre las medidas implementadas, la utilización de datos generados por el

sistema de información centralizado, y la incorporación progresiva de buenas prácticas y experiencias innovadoras en la formulación de nuevos programas.

Uno de los instrumentos más relevantes en este ámbito es el expediente único por joven, que permite registrar y sistematizar toda la trayectoria institucional de los adolescentes sujetos a medidas, incluyendo sus avances, dificultades, redes de apoyo y resultados de intervención (entrevista, 02 de mayo 2025). Esta herramienta no solo permite tomar decisiones informadas en los casos individuales, sino que también habilita análisis agregados para evaluar la efectividad de las distintas modalidades de atención.

Adicionalmente, se realizan cuentas públicas regionales y nacionales, donde se presentan los avances, brechas y planes de mejora del Servicio, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Estas instancias permiten retroalimentar los planes intersectoriales de acción, los cuales son actualizados periódicamente con base en evidencia empírica y en los hallazgos levantados por las supervisiones.

También se han establecido vínculos estratégicos con universidades y centros de formación técnica, con el objetivo de fortalecer la formación de profesionales especializados, actualizar modelos de intervención y generar capacidades locales (entrevista, 02 de mayo 2025). Este vínculo con el mundo académico se visualiza como un motor para el aprendizaje organizacional y la consolidación del modelo.

En definitiva, el SNRSJ avanza hacia un modelo de gestión que no sólo controla la calidad, sino que la expande activamente a través de procesos de evaluación, innovación y participación, configurando una institucionalidad dinámica, crítica y abierta a la mejora continua.

3.2. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – COLOMBIA

3.2.1. Antecedentes

La infancia en Colombia enfrenta múltiples desafíos que afectan su bienestar y desarrollo integral. Aunque el país ha logrado avances significativos en áreas como la reducción de la mortalidad infantil y la expansión de la cobertura educativa, persisten desigualdades marcadas por factores geográficos, étnicos y socioeconómicos. Las regiones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza, como el Chocó, La Guajira y el Catatumbo, presentan indicadores preocupantes en salud, educación y protección infantil. Por ejemplo, en el Catatumbo, más de 47.000 niños se han quedado sin acceso a la educación debido a la crisis humanitaria⁵⁴ (ICBF, s.f.).

La violencia sigue siendo una amenaza constante para la niñez colombiana. En 2023, Medicina Legal atendió 35.339 casos de violencia contra menores, incluyendo 607 homicidios, 6.369 casos de violencia intrafamiliar y 19.192 de violencia sexual. Además, desde 2019, se han verificado más de 1.000 casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por grupos armados, afectando especialmente a comunidades indígenas y afrodescendientes (ICBF, s.f.).

El acceso a la educación también presenta retos significativos. Actualmente, al menos 787.000 niñas y niños están fuera de los establecimientos educativos. Entre la población migrante y refugiada venezolana, solo el

⁵⁴ Procuraduría General de la Nación. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/cerca-46-mil-ninos-catatumbo-sin-clases-por-hostilidades-grupos-armados-criminales.aspx>

57% de los niños en edad de asistir a la primaria están escolarizados, y esta cifra desciende al 22% en la educación secundaria (ICBF, 2018).

En cuanto a la salud, la malnutrición y la falta de acceso a servicios básicos afectan gravemente a la infancia. En regiones como La Guajira y el Chocó, las tasas de mortalidad infantil y materna superan ampliamente el promedio nacional (ICBF, s.f.). Además, el 44,7% de los niños y niñas en Colombia sufren afectaciones en su salud mental (ICBF, s.f.).

3.2.2. Descripción general de la Institución

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la entidad estatal encargada de liderar la protección integral de la niñez, la adolescencia y las familias en Colombia.

Fue creado en 1968 mediante la Ley 75, como respuesta a la creciente preocupación por la infancia vulnerable en el país. La misión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es liderar, orientar y articular la implementación de políticas públicas para la protección integral de los niños, niñas, adolescentes y sus familias en Colombia. Su propósito es garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, promoviendo entornos protectores y condiciones de bienestar que favorezcan su desarrollo físico, emocional, social y cognitivo. Para lograrlo, el ICBF trabaja en prevención de riesgos, atención oportuna en casos de vulneración de derechos, fortalecimiento familiar y comunitario, y desarrollo de capacidades institucionales para asegurar una respuesta efectiva y equitativa en todo el territorio nacional.

El ICBF tiene presencia en todo el territorio nacional a través de 33 direcciones regionales y 215 centros zonales, y trabaja de manera articulada con otras entidades del Estado, organizaciones sociales y cooperación internacional.

Entre sus funciones principales definidas en la Ley 75 de 1968 —por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)— se encuentran las siguientes:

- a) Ejecutar las políticas del Gobierno Nacional orientadas al fortalecimiento de la familia y la protección de menores de edad, así como la elaboración del Plan Nacional de Bienestar Familiar en armonía con los planes de desarrollo económico y social del país.
- b) Coordinar acciones con otros organismos públicos y privados, integrando al Sistema Nacional de Bienestar Familiar a todas las entidades que desarrollan actividades relacionadas con el bienestar familiar.
- c) Preparar proyectos de ley y reglamentos relacionados con los menores de edad y la familia, colaborar en la preparación de reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional respecto a la protección y trato a los niños, niñas y adolescentes y formular programas especiales para la protección de la población infantil indígena.
- d) Supervisar y controlar el funcionamiento de las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, prestándoles asesoría cuando sea necesario.
- e) Prestar la asistencia técnica que resulte necesaria para el estudio integral de menores de edad bajo órdenes judiciales y emitir dictámenes periciales en procesos de filiación y aspectos psicosociales, cuando así lo soliciten los jueces.

- f) Coordinar su acción con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en todo lo relacionado con el trabajo de menores de edad.
- g) Desarrollar programas especialmente enfocados en la población infantil vulnerable y en riesgo, tales como: adopción; protección preventiva y especial para menores de edad; subsidio alimentario y programas nutricionales; promoción de la salud. A lo anterior, se suman modalidades de atención como los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Hogares Comunitarios y programas de protección frente al trabajo infantil, el reclutamiento forzado, la violencia intrafamiliar y el abandono.
- h) Imponer multas en los casos previstos por la ley.

3.2.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuenta con una estructura organizacional compuesta por diversas instancias que trabajan de manera articulada para cumplir con su misión institucional. Entre ellas se cuentan las siguientes:

3.2.3.1. Nivel Central

- Consejo Directivo: es el máximo órgano de dirección del ICBF, encargado de establecer las políticas generales y supervisar su cumplimiento.
- Dirección General: liderada por el Director General, esta instancia coordina y supervisa todas las actividades del Instituto.
- Subdirección General: apoya a la Dirección General en la planificación y ejecución de las políticas y programas.
- Secretaría General: gestiona los recursos humanos, financieros y administrativos del ICBF.
- El nivel central del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tiene la responsabilidad de dirigir, coordinar, planificar y supervisar todas las acciones institucionales en el ámbito nacional.

Este nivel está encabezado por el Consejo Directivo y la Dirección General, quienes definen las políticas estratégicas, los lineamientos técnicos y los planes de acción orientados a garantizar los derechos de la niñez, la adolescencia y las familias colombianas. A través de sus direcciones regionales, el nivel central diseña y ajusta los programas en áreas como primera infancia, nutrición, protección, adolescencia, y fortalecimiento familiar.

Este nivel central también se encarga de gestionar los recursos humanos, financieros y tecnológicos, además de monitorear y evaluar el desempeño institucional mediante sus direcciones de apoyo y oficinas asesoras⁵⁵.

En este sentido, el nivel central no solo lidera la formulación de políticas públicas, sino que también garantiza su implementación articulada en los niveles regionales y zonales, asegurando coherencia, eficacia y cobertura en todo el territorio nacional.

⁵⁵ Entre ellas, se encuentran las siguientes: Oficina de Control Interno, Oficina de Aseguramiento de la Calidad y la Dirección de Información y Tecnología.

3.2.3.2. Nivel Territorial

3.2.3.2.1. Direcciones Regionales

El ICBF cuenta con 33 direcciones regionales que implementan las políticas y programas en los departamentos del país.

Las Direcciones Regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) son responsables de implementar, ejecutar y supervisar en el ámbito departamental las políticas, programas y servicios diseñados por el nivel central de la institución.

Su labor principal consiste en garantizar la adecuada operación de los Centros Zonales, coordinar la prestación de servicios de atención a la niñez, adolescencia y familias en situación de vulnerabilidad, y adaptar las estrategias institucionales a las condiciones sociales, culturales y geográficas de cada territorio. Además, las Direcciones Regionales tienen la función de articularse con autoridades locales, organizaciones comunitarias y otras entidades públicas y privadas para fortalecer la red de protección integral, hacer seguimiento a los casos de vulneración de derechos, y velar por el cumplimiento de estándares de calidad en la atención. También gestionan recursos y acciones administrativas en sus jurisdicciones para asegurar el funcionamiento eficiente y oportuno del ICBF en cada departamento del país.

3.2.3.2.2. Centros Zonales

Son 215 centros distribuidos en municipios, encargados de brindar atención directa a la población y ejecutar los programas del Instituto.

Los Centros Zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) constituyen la instancia operativa más cercana a la comunidad y son responsables de gestionar, supervisar y articular la oferta programática en sus respectivos territorios. Aunque no ejecutan directamente los programas, tienen un rol clave en garantizar que estos se implementen adecuadamente a través de operadores contratistas del sector privado, quienes son los encargados de la prestación efectiva de los servicios de protección, prevención y fortalecimiento familiar.

Entre sus principales responsabilidades se encuentra la atención inmediata de casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, mediante la activación de rutas de restablecimiento de derechos⁵⁶ y la articulación con autoridades judiciales y entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Dicha atención se desarrolla mediante la prestación de servicios por parte de operadores contratistas del sector privado.

Además, los Centros Zonales gestionan la oferta institucional en el territorio, hacen seguimiento técnico y administrativo a los operadores, apoyan procesos de adopción, brindan orientación psicosocial a las familias, y desarrollan actividades de promoción y prevención en coordinación con actores locales. Su rol es fundamental para garantizar una atención oportuna, territorializada y con enfoque diferencial en todo el país.

⁵⁶ Procedimiento formal e interinstitucional que busca proteger a niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido amenazados, vulnerados o inobservados, garantizando su restablecimiento integral.

3.2.4. Fórmula de financiamiento

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) financia la prestación de servicios a través de instituciones privadas mediante un esquema de contratación pública que incluye diversas modalidades, como: licitación pública, selección abreviada⁵⁷, contratación directa y convenios de asociación.

Para determinar el valor de los contratos, el ICBF realiza estudios de sector y de costos que analizan aspectos legales, comerciales, financieros y técnicos del servicio a contratar, estableciendo así el precio estimado del contrato. Estos estudios son elaborados por la Dirección de Abastecimiento⁵⁸ o por las dependencias líderes de la necesidad de contratación, dependiendo de la modalidad y cuantía del proceso. Además, se utilizan lineamientos técnicos y manuales operativos que detallan las especificaciones del servicio, los estándares de calidad y las obligaciones del contratista. Este enfoque busca asegurar que la financiación de los servicios sea adecuada, transparente y alineada con las necesidades de la población beneficiaria.

3.2.5. Rol del sector privado

El sector privado desempeña un papel fundamental en la prestación de los servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) mediante la figura de operadores contratistas, que incluyen fundaciones, corporaciones, asociaciones sin ánimo de lucro, cooperativas, y en algunos casos empresas privadas.

Estas entidades son seleccionadas a través de procesos de contratación pública y tienen la responsabilidad de ejecutar programas asociados a la misión del ICBF, tales como la atención en Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Hogares Comunitarios, servicios de nutrición, protección de menores en situación de riesgo, restablecimiento de derechos, y procesos de adopción, entre otros.

Su rol implica no solo la administración de recursos humanos y logísticos, sino también el cumplimiento de estándares técnicos y normativos definidos por el Instituto, bajo mecanismos de seguimiento, evaluación y control.

Esta relación público-privada permite ampliar la cobertura institucional, aprovechar capacidades instaladas en los territorios y fomentar la corresponsabilidad social, aunque también plantea desafíos en términos de calidad, transparencia y control efectivo sobre la ejecución de los recursos y la protección integral de los beneficiarios.

3.2.6. Aportes de privados al sistema

En muchos casos, el ICBF cubre la totalidad de los costos asociados a la prestación de servicios, especialmente en programas de atención directa como los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Hogares Comunitarios. Sin embargo, también existen modalidades donde se promueve la cofinanciación, en la cual los operadores aportan recursos adicionales, ya sea en especie o en efectivo, para complementar la financiación del ICBF. Esta

⁵⁷ En Colombia, la modalidad de selección abreviada se utiliza para la contratación de bienes o servicios de menor cuantía y está diseñada para agilizar los procesos de contratación.

⁵⁸ El Nivel Central del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuenta con seis Direcciones: Dirección de Planeación y Control de Gestión; Dirección de Información, Tecnología y Sistemas; Dirección de Aseguramiento de la Calidad; Dirección de Articulación Nacional del SNBF; Dirección de Servicios y Programas; y la Dirección Administrativa y Financiera. La Unidad de Abastecimiento pertenece a esta última.

cofinanciación puede provenir de diversas fuentes, incluyendo donaciones, convenios de cooperación internacional, aportes de entidades territoriales o recursos propios de las organizaciones contratistas.

El objetivo de este esquema mixto es ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios prestados, fomentando la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil en la protección de los derechos de la infancia y la familia

3.2.7. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales

Los niveles territoriales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), conformados por las Direcciones Regionales y los Centros Zonales, cuentan con un margen de autonomía operativa y administrativa limitado, ya que su labor se enmarca en los lineamientos, directrices técnicas y presupuestales definidos por el nivel central.

Aunque estas instancias territoriales tienen la responsabilidad de ejecutar programas y adaptar la oferta institucional a las realidades locales, sus decisiones están supeditadas a la aprobación, supervisión y control de la Dirección General y las distintas direcciones del nivel central.

En particular, las Direcciones Regionales pueden gestionar recursos, coordinar con autoridades locales y contratar operadores para la prestación de servicios, pero deben hacerlo siguiendo los procedimientos establecidos por la normativa institucional y bajo parámetros de vigilancia y evaluación definidos centralmente. Por su parte, los Centros Zonales operan principalmente como unidades ejecutoras, con autonomía restringida, dedicadas a la implementación de acciones concretas de atención y protección, y a la canalización de casos hacia las instancias competentes. De ese modo, la relación entre los centros zonales del ICBF y los operadores contratistas es de carácter operativo y técnico, basada en un esquema de supervisión, articulación y seguimiento de la ejecución de los servicios que estos operadores prestan a niños, niñas, adolescentes y sus familias.

Esta estructura busca asegurar la coherencia nacional de las políticas públicas del ICBF, pero también impone límites a la flexibilidad y capacidad de respuesta diferenciada en contextos territoriales diversos.

3.2.8. Sistema de aseguramiento de la calidad

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuenta con un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que supervisa y regula las prestaciones brindadas por los operadores privados contratados. Este sistema está liderado por la Oficina de Aseguramiento de la Calidad⁵⁹, la cual coordina la implementación de procesos destinados a garantizar que los servicios ofrecidos cumplan con los estándares técnicos, normativos y de calidad establecidos por la institución.

El ICBF ha desarrollado una "Guía para la Adquisición de Bienes y Servicios de Calidad", que orienta la estructuración de la contratación en el marco de los cuatro ejes del Sistema de Gestión de Calidad. Estos mecanismos buscan asegurar que los servicios prestados por terceros se alineen con los principios institucionales y respondan adecuadamente a las necesidades de la población beneficiaria.

⁵⁹ Dirección perteneciente al Nivel Central del ICBF.

Este sistema se basa en varios componentes clave:

- a) **Licenciamiento y habilitación:** las entidades privadas deben obtener licencias de funcionamiento y cumplir con requisitos legales y técnicos para operar como prestadores de servicios del ICBF.
- b) **Supervisión y seguimiento:** se realizan visitas técnicas y evaluaciones periódicas para verificar el cumplimiento de los estándares de calidad y las obligaciones contractuales por parte de los operadores.
- c) **Evaluación de desempeño:** se monitorean indicadores de gestión y resultados para asegurar la efectividad y eficiencia en la prestación de servicios.
- d) **Gestión de riesgos y mejora continua:** se identifican y gestionan riesgos asociados a la prestación de servicios, implementando acciones correctivas y preventivas para mejorar continuamente la calidad.

3.2.9. Sistema de mejora continua

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuenta con un Sistema de Mejora Continua, implementado a través de su Sistema Integrado de Gestión (SIG). Este sistema está diseñado para promover y facilitar la mejora continua en la gestión del ICBF, orientada a lograr un impacto positivo en los beneficiarios y partes interesadas.

El SIG se estructura en torno a cinco ejes fundamentales: Calidad, Seguridad y Salud en el Trabajo, Gestión Ambiental, Seguridad de la Información y Control Interno, todos alineados con estándares internacionales como las normas Gestión de la Calidad (ISO 9001), Gestión Ambiental (ISO 14001), Seguridad y Salud en el Trabajo (ISO 45001), Seguridad de la Información (ISO/IEC 27001) y Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

El sistema opera mediante un ciclo de mejora continua (PHVA: Planear – Hacer – Verificar – Actuar), que se aplica en todos los niveles institucionales. En la fase de “planear”, se establecen metas, indicadores y programas de gestión; en “hacer”, se ejecutan los procesos y se prestan los servicios conforme a estándares establecidos; en “verificar”, se realiza un seguimiento y evaluación a través de auditorías internas y externas, encuestas de satisfacción, y análisis de indicadores; y en “actuar”, se diseñan e implementan acciones correctivas, preventivas y de mejora con base en los hallazgos identificados.

Además, el ICBF dispone de un Módulo de Gestión de Hallazgos, que permite centralizar el registro, análisis y resolución de no conformidades y oportunidades de mejora detectadas en auditorías, supervisiones, peticiones ciudadanas y otros mecanismos de control. Complementariamente, cuenta con un Comité de Mejora e Innovación, que promueve la cultura de calidad y motiva la participación del talento humano en la presentación de propuestas de mejora e innovación institucional.

Este sistema también contempla herramientas específicas como planes de mejora institucional y regional, evaluaciones de desempeño de operadores privados, encuestas a usuarios y análisis de tendencias, que alimentan el proceso de toma de decisiones basadas en evidencia.

3.3. SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA – URUGUAY

3.3.1. Antecedentes

La infancia en Uruguay ha registrado avances importantes en el acceso a derechos fundamentales como la educación y la salud; sin embargo, persisten desafíos significativos. Aproximadamente uno de cada cinco niños, niñas y adolescentes vive en situación de pobreza, con privaciones asociadas a condiciones de vivienda, acceso a agua segura y saneamiento adecuado (UNICEF, s.f.; UNICEF, 2019).

Si bien la tasa de matrícula en primaria supera el 99 % y el país exhibe una mortalidad infantil baja (6,8 por mil), continúan las desigualdades territoriales, especialmente en zonas rurales y en el norte del país, tanto en cobertura educativa como en servicios básicos de salud (UNICEF, s.f.; UNICEF, 2020). El abandono escolar en secundaria sigue siendo elevado, y solo cerca del 70 % de los adolescentes culmina el bachillerato, lo que evidencia la necesidad de fortalecer políticas de permanencia y continuidad educativa (UNICEF, 2020).

Por otro lado, la violencia contra la infancia constituye una amenaza persistente: en 2024 se registraron cerca de 9.000 situaciones de violencia atendidas por el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), incluyendo maltrato físico, psicológico y sexual (INAU, 2023a; Presidencia de la República, 2023). El sistema cuenta con mecanismos como el SIPIAV y la Línea Azul (0800 5050) para la detección y atención de casos, aunque enfrenta desafíos en cobertura territorial y capacidad de respuesta oportuna (INAU, 2023a; El Observador, 2023).

A pesar de los avances normativos –como el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N.º 17.823) y la Ley N.º 17.866 de creación del INAU– y la consolidación de redes interinstitucionales como el propio SIPIAV (IMPO, 2004; IMPO, 2005), el bienestar de la infancia uruguaya sigue condicionado por desigualdades socioeconómicas y territoriales que requieren una acción estatal sostenida y coordinada (UNICEF, 2019; INAU, 2023b).

3.3.2. Descripción general de la Institución

En octubre de 2019, se creó el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) mediante la Ley N.º 19.747, incorporada en el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley 17.823). Funciona bajo la órbita del INAU, que preside y coordina este mecanismo interinstitucional.

Su función principal es prevenir, atender y reparar a niños, niñas y adolescentes en situaciones de violencia, mediante un modelo de atención integral que opera a través de Comités Nacionales y Locales, y el despliegue territorial de equipos técnicos. A continuación, se detalla el proceso que sigue:

1. Ingreso de casos: a través del SIPIAV (denuncias, derivaciones judiciales o derivación por otras instituciones del Estado).

2. Recepción local: el Comité de Recepción Local (CRL)⁶⁰ evalúa riesgos y activa rutas de intervención: protección directa (residencial), intervenciones en medio familiar o medidas socioeducativas (INISA).
3. Ejecución:
 - a. Si es violencia grave sin infracción penal, se derivan a hogares 24 h o planes familiares (INAU + OSC).
 - b. Si hay infracción penal, el caso entra al sistema INISA.
4. Supervisión y seguimiento: mediante visitas técnicas del INAU, auditorías, planes individualizados, y supervisión financiera de servicios por OSC.
5. Planeación y mejora: el Comité Nacional SIPIAV revisa periódicamente estándares, protocolos y planes de acción (por ejemplo, Plan de Acción 2024)

Este diseño legal, institucional y operativo configura un sistema centralizado con ejecución descentralizada, con liderazgo del Estado (INAU e INISA), operación mediante OSC y acción coordinada a través del SIPIAV, complementado por estructuras territoriales y actores intersectoriales, que buscan ofrecer una protección especializada integral, aunque con desafíos en autonomía regional, recursos y coordinación continua.

3.3.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno

El sistema es altamente centralizado. Los niveles subnacionales no tienen un rol significativo en el sistema de protección. No existe un marco normativo que les delegue responsabilidades claras en este ámbito.

Las principales instituciones y sus roles en el sistema son:

- a) El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Es el responsable de asignar el presupuesto al sistema a través de leyes anuales y plurianuales.
- b) El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU): Es la entidad central que contrata a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), gestiona los hogares y programas de medio abierto, y articula la protección judicial. Además, establece los requisitos detallados que las OSC deben cumplir para recibir financiamiento y ejecutar proyectos. Supervisa formalmente la ejecución técnica de los proyectos. Es importante destacar que la mayor parte del servicio especializado (entre el 70% y el 80% de la oferta) es ejecutada por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (entrevista, 28 de mayo 2025).
- c) SIPIAV: organismo interinstitucional liderado por INAU, con participación del MIDES, MSP, Ministerio del Interior, ANEP, Fiscalía General y potencialmente otros actores (Poder Judicial, universidades, OSC).
- d) Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): ejecutan la mayoría de los hogares residenciales y programas especializados bajo convenios con INAU/INISA. Son actores clave en la operación, aunque con margen limitado en diseño de política.

⁶⁰ El Comité de Recepción Local (CRL) es una instancia interinstitucional territorial del SIPIAV encargada de recepcionar, evaluar y derivar situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, según lo establecido en la Ley N.º 19.747 y los lineamientos operativos del INAU.

- e) El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): Participa de manera complementaria en la estrategia de protección integral, con programas que incluyen el egreso, la transición a la vida adulta y la protección de jóvenes vulnerables.
- f) El Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA): Es un organismo autónomo que se encarga de las medidas socioeducativas para adolescentes en conflicto con la ley penal.

3.3.4. Fórmula de financiamiento

El sistema de protección uruguayo se caracteriza por ser altamente centralizado. Su financiamiento es significativamente dependiente del presupuesto público, con transferencias que provienen principalmente del gobierno central (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF) hacia el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). A pesar de los esfuerzos, no es posible observar una coordinación efectiva entre los distintos servicios que componen el sistema.

El financiamiento del sistema es estatal y se regula a través de convenios y los fondos son entregados directamente por el Estado. Para el cálculo del monto de financiamiento, se consideran varios factores, entre ellos: i) el tipo de dispositivo, ii) la cantidad de cupos ofrecidos, iii) una estructura estándar de costos por rubro, iv) los techos presupuestarios fijados por el INAU (entrevista, 28 de mayo 2025).

Los fondos se asignan mediante llamados públicos competitivos, en los cuales las OSC presentan proyectos alineados con la misión del INAU. Si bien los convenios suelen ser plurianuales, los ajustes presupuestarios, a menudo no acompañan la inflación ni las variaciones en la demanda (entrevista, 28 de mayo 2025).

Un desafío importante es que no hay una fórmula clara de asignación de fondos que relacione las necesidades territoriales, el número de casos y la complejidad con el financiamiento. Esta situación contribuye a las dificultades para cumplir con las metas de cobertura geográfica, especialmente en zonas rurales, donde la cobertura es baja y no hay financiamiento con un enfoque diferenciado territorialmente (entrevista, 28 de mayo 2025). La alta dependencia de asignaciones anuales también genera fragilidad del sistema.

3.3.5. Rol del sector privado

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) desempeñan un rol fundamental en la ejecución de la protección especializada de niños, niñas y adolescentes en Uruguay, operando aproximadamente entre el 70 % y el 80 % de la oferta total del sistema. Esto incluye hogares de protección 24 horas, programas de fortalecimiento familiar, de egreso y dispositivos en medio abierto. Esta participación se basa en una larga tradición de colaboración entre el Estado y las OSC en el campo de la infancia, consolidada tras la reforma normativa de los años 2000 y la expansión de políticas como el Plan CAIF. Las OSC aportan una importante capacidad de despliegue territorial, conocimiento comunitario y experiencia técnica, permitiendo que el sistema alcance una cobertura que sería difícil sostener exclusivamente con gestión estatal directa.

No obstante, su rol es esencialmente ejecutivo, con escasa incidencia en las decisiones estratégicas del sistema (entrevista, 28 de mayo 2025). El INAU, como organismo rector, define las líneas programáticas, los estándares técnicos, las prioridades de financiamiento y la distribución territorial de los servicios, mientras que las OSC implementan estas directrices a través de convenios financiados por el presupuesto nacional. Estos convenios detallan obligaciones, estándares de calidad, estructura de costos y requisitos administrativos. Si bien existen

espacios de intercambio técnico, las OSC tienen un margen muy limitado para incidir en la formulación de la política de protección especializada o en los criterios de asignación presupuestaria, lo que genera una dinámica de colaboración estructurada pero asimétrica.

La relación entre el Estado y las OSC se organiza mediante un sistema de control y supervisión formalizado. El INAU ejerce esta función a través de sus unidades de Supervisión Técnica y Auditoría, mediante visitas periódicas a los dispositivos, revisión de informes de gestión y auditorías financieras. Las OSC están obligadas a cumplir con estándares normativos y a rendir cuentas sobre la ejecución de los fondos públicos. En caso de incumplimiento, el INAU puede aplicar sanciones, desde observaciones hasta la rescisión del convenio. Aunque este modelo ha permitido consolidar una red de protección extensa y capilar, persisten desafíos vinculados a la estabilidad financiera de las OSC, su participación en la gobernanza del sistema y la necesidad de fortalecer mecanismos de cogestión y aprendizaje conjunto entre el Estado y la sociedad civil (entrevista, 28 de mayo 2025).

3.3.6. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales

Tal como se ha señalado, los niveles subnacionales no tienen un rol significativo en el financiamiento del sistema de protección especializada de niños, niñas y adolescentes en Uruguay, ni existe un marco normativo que les delegue responsabilidades directas en esta materia. La gestión y el financiamiento permanecen centralizados bajo el INAU, que supervisa formalmente la ejecución técnica de los dispositivos. Sin embargo, la intensidad y consistencia de estos controles varían considerablemente entre departamentos, lo que puede generar diferencias en la calidad y en la operación práctica a nivel local (entrevista, 28 de mayo 2025). No obstante, estas variaciones no suponen un aumento de autonomía formal para los niveles subnacionales, que continúan sin competencias sustantivas en el diseño, financiamiento o gobernanza del sistema.

3.3.7. Sistema de aseguramiento de la calidad

El sistema de protección especializada de niños, niñas y adolescentes en Uruguay establece un marco formal de estándares y protocolos que las organizaciones proveedoras deben cumplir, los cuales se exigen tanto en los procesos de licitación como en la suscripción de convenios con el INAU. Además, existe un dispositivo de supervisión institucional que implica visitas periódicas a los servicios, elaboración de actas y recomendaciones por parte de las unidades técnicas del INAU. Complementariamente, se realizan auditorías financieras que revisan la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los aspectos administrativos previstos en los convenios, con sanciones posibles en caso de irregularidades. Estos elementos conforman un entramado básico de control y seguimiento que, en principio, debería contribuir a garantizar la calidad y la adecuada ejecución de los servicios.

Sin embargo, este sistema carece de un mecanismo integral de aseguramiento de la calidad. La fiscalización se centra principalmente en el uso de los recursos públicos, sin una evaluación sistemática y objetiva de la efectividad o del impacto real de los servicios en los procesos de protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes. La calidad del servicio no se mide a través de indicadores estandarizados ni mediante instrumentos robustos de evaluación externa; en cambio, tiende a depender de la percepción subjetiva de las supervisoras del INAU, cuyas apreciaciones, aunque valiosas, no sustituyen una medición rigurosa y transparente de los resultados (entrevista, 28 de mayo 2025). Esta limitación constituye un desafío

importante para el fortalecimiento del sistema y para avanzar hacia una cultura de mejora continua y rendición de cuentas centrada en los derechos y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

3.3.8. Sistema de mejora continua

Si bien existen estándares y protocolos formales que se exigen en las licitaciones y se realizan supervisiones institucionales y auditorías, no hay un sistema integral de aseguramiento de calidad. Así, la fiscalización es principalmente presupuestaria, no centrada en la efectividad del servicio.

La calidad no se mide necesariamente de forma objetiva, sino que se basa en la percepción de las supervisoras del INAU (entrevista, 28 de mayo 2025). Además, no hay una vinculación directa entre el financiamiento y los resultados de calidad, por lo que los dispositivos con peor desempeño financiero o técnico no necesariamente pierden fondos.

El reglamento de convenios del INAU establece mecanismos de supervisión que incluyen distintas instancias, entre ellas. i) visitas periódicas, planificadas o sin aviso previo, por parte de las Unidades competentes, ii) evaluaciones formales, iii) control financiero y seguimiento de la ejecución presupuestaria, iv) auditoría interna que puede derivar en inspecciones sorpresivas y sanciones administrativas por incumplimiento, y v) procesos de formación y capacitación.

A pesar de lo anterior, los progresos recientes en sistemas de monitoreo son aún incipientes, y si bien existen incentivos para la participación y profesionalización de las OSC, aun son débiles para premiar los resultados.

3.4. SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN CASTILLA Y LEÓN – ESPAÑA

3.4.1. Antecedentes

España cuenta con un entramado institucional y normativo amplio para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, enmarcado en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y reforzado mediante leyes nacionales como la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor (Gobierno de España, 1996), la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia (Gobierno de España, 2015), y la más reciente Ley Orgánica 8/2021 de protección integral frente a la violencia (Gobierno de España, 2021). Esta estructura legal se articula con un enfoque integral de derechos y una fuerte vocación de transversalidad de las políticas públicas dirigidas a la niñez, adolescencia y familia.

A pesar de estos avances, los desafíos estructurales siguen siendo significativos. Según el Informe de Impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia 2023 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023), la pobreza infantil continúa siendo uno de los principales problemas sociales del país. Si no se consideraran las transferencias sociales, la tasa de pobreza entre menores de 18 años alcanzaría el 40,2%; sin embargo, con las transferencias incluidas, esta cifra se reduce a 28,9%, evidenciando el peso del sistema de protección social como amortiguador de desigualdades.

Asimismo, la infancia española enfrenta importantes brechas territoriales y sociales. Hay familias que viven en contextos de exclusión con escaso acceso a recursos educativos, recreativos o de participación. Esto se traduce en limitaciones sustantivas para el desarrollo pleno de niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos en

situación de vulnerabilidad. Entre los aspectos preocupantes se destacan el aumento del acoso escolar, la violencia de género entre jóvenes, y la exposición a riesgos derivados del uso de redes sociales, fenómenos que afectan la salud física y emocional de este grupo etario (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023).

En materia institucional, España ha avanzado en el diseño de un “escudo social” postpandemia mediante programas como el Ingreso Mínimo Vital y el Complemento de Ayuda a la Infancia, así como con la implementación del Plan de Acción Estatal de la Garantía Infantil Europea (2022–2030) (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023). Este plan busca romper el ciclo de pobreza infantil mediante tres ejes estratégicos: (1) reducción de la pobreza y fortalecimiento de la protección social; (2) universalización de derechos básicos como educación, salud, alimentación y vivienda; y (3) garantía de entornos protectores y participativos para la infancia.

Uno de los hitos recientes más relevantes ha sido la constitución del Consejo Estatal de Participación de la Infancia y la Adolescencia (CEPIA), lo que marca un nuevo estándar en la participación activa de los menores en la toma de decisiones públicas (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023).

Con todo, el Estado español reconoce la infancia como sujeto prioritario de protección pública, destinando recursos presupuestarios crecientes a su bienestar. No obstante, la persistencia de altos índices de pobreza, desigualdad territorial, y nuevas formas de violencia exigen una mejora sostenida del sistema de protección, con foco en la coordinación intersectorial, el enfoque territorial y la evaluación de impacto de las políticas públicas.

3.4.2. Descripción general de la Institución

España cuenta con un sistema de protección a la infancia profundamente descentralizado, en el que las competencias legislativas, administrativas y ejecutivas en materia de infancia han sido transferidas a las 17 Comunidades Autónomas y a las dos Ciudades Autónomas del país. Cada una de ellas tiene la capacidad de desarrollar su propio modelo de intervención, diseñar sus propios servicios y programas, y establecer los mecanismos administrativos y financieros para su ejecución. Este diseño federal, aunque se sustenta en un marco legal común, da lugar a una multiplicidad de subsistemas regionales, que funcionan bajo principios generales compartidos, pero con un alto grado de heterogeneidad en su estructura, intensidad, cobertura y estándares operativos.

A nivel nacional, la institucionalidad se encuentra respaldada por tres cuerpos normativos centrales: la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, y la Ley Orgánica 8/2021 de protección integral frente a la violencia contra la infancia (LOPVI). Estas leyes definen principios rectores como el interés superior del niño, la atención integral, la dignidad, la especialización de la intervención y la primacía de las medidas preventivas. Sin embargo, no establecen estándares técnicos nacionales obligatorios, ni mecanismos comunes de seguimiento, evaluación ni fiscalización, lo cual ha generado importantes asimetrías entre territorios.

En el caso de Castilla y León, la protección especializada de la infancia se encuentra a cargo de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, organismo dependiente de la Junta de Castilla y León, que diseña la oferta programática, regula los estándares de funcionamiento, acredita a las entidades colaboradoras, y financia los

servicios de protección. A nivel municipal, los ayuntamientos tienen competencias en la detección de situaciones de riesgo y en la implementación de medidas de carácter preventivo, como el apoyo psicosocial, el acompañamiento familiar o el fortalecimiento comunitario. Esta distribución de funciones permite contar con una estructura multinivel, en la que los municipios atienden los factores de riesgo de manera anticipada, mientras que la comunidad autónoma asume la ejecución directa de las medidas de protección ante situaciones de desamparo.

El modelo institucional se apoya en mecanismos de colaboración público-privada que operan bajo la figura de los llamados “Conciertos Sociales” (entrevista, 09 de abril 2025). A través de estos conciertos, la administración autonómica establece acuerdos contractuales con entidades sin fines de lucro previamente acreditadas, que ejecutan programas bajo condiciones estrictamente reguladas. El modelo se fundamenta en un sistema de precios máximos⁶¹ fijados por la administración y en la definición detallada de estándares técnicos, lo que impide que las entidades contratadas determinen por sí mismas las características técnicas o financieras del servicio. La administración autonómica retiene todas las decisiones clave sobre funcionamiento, calidad y autorizaciones, y las entidades colaboradoras deben implementar obligatoriamente los programas definidos en la planificación estratégica de la Junta (entrevista, 09 de abril 2025).

Este sistema no contempla licitación pública competitiva, sino que asigna los conciertos de manera directa, una vez cumplidos los requisitos de acreditación. Esta modalidad busca evitar la competencia por precio y fortalecer relaciones estables y cooperativas entre el Estado y las organizaciones ejecutoras, permitiendo a la administración conservar el control normativo y operativo del sistema.

A nivel de fiscalización, Castilla y León cuenta con un sistema de supervisión técnica regular, que exige inspecciones semestrales obligatorias a todos los centros residenciales, así como visitas mensuales por parte de los equipos de seguimiento. A cada niño, niña o adolescente sujeto a medida de protección, se le asigna un técnico de referencia, responsable de verificar la adecuada implementación del programa, el respeto a sus derechos y la coherencia de las intervenciones. A pesar de no existir una regulación nacional sobre cómo realizar los seguimientos, la normativa autonómica sí establece protocolos claros y exigencias mínimas para garantizar la calidad de los servicios. No obstante, la descentralización del sistema complica la supervisión interterritorial, ya que no existe un sistema único de verificación ni un marco estandarizado de rendición de cuentas para los prestadores en todo el país (entrevista, 21 de abril 2025).

La gestión presupuestaria del sistema en Castilla y León cuenta con relativa estabilidad, ya que los presupuestos se planifican de manera plurianual y se ajustan anualmente en concordancia con los ciclos legislativos. Los convenios son revisados y actualizados periódicamente, y el personal que trabaja en los programas se remunera conforme al convenio colectivo establecido por la Junta. Esto permite sostener una oferta constante y con estándares definidos, aunque persisten desafíos en relación con la sostenibilidad de ciertos programas y la presión generada por fenómenos no previstos, como la llegada masiva de niños, niñas y adolescentes

⁶¹ El sistema de precios máximos consiste en que la administración fija una tarifa tope que será pagada por cada tipo de servicio prestado, independiente de quién lo ejecute. Esto evita que las entidades privadas puedan competir por precio o establecer tarifas más altas, garantizando así la homogeneidad del costo y el control público del gasto (Junta de Castilla y León, 2017).

extranjeros no acompañados (entrevista, 21 de abril 2025). En estos casos, el financiamiento nacional resulta insuficiente para cubrir los costos reales, lo cual tensiona la capacidad operativa del sistema.

Con todo, Castilla y León cuenta con una institucionalidad especializada y un marco colaborativo público-privado que busca garantizar estándares comunes, seguimiento técnico constante y planificación presupuestaria estructurada. Sin embargo, en ausencia de mecanismos nacionales unificados de evaluación, fiscalización o incentivos, persisten desafíos en materia de eficiencia comparada entre territorios, trazabilidad del gasto, y estandarización de la calidad de los servicios.

3.4.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno

El sistema de protección a la infancia en España se despliega bajo una arquitectura institucional compleja, profundamente descentralizada. Esto no solo implica una transferencia de funciones desde el Estado central a las Comunidades Autónomas (CCAA), sino también una redistribución de responsabilidades que abarca distintos niveles administrativos. Cada comunidad autónoma cuenta con autonomía para legislar, ejecutar y financiar sus propios servicios de protección, lo cual ha dado lugar a 19 sistemas de protección diferenciados, articulados en torno a normativas regionales, equipos técnicos propios y estructuras administrativas diversas (entrevista, 21 de abril 2025). En otras palabras, el Estado español reconoce la infancia como un derecho garantizado, pero la forma en que ese derecho se ejecuta en la práctica varía territorialmente.

3.4.3.1. Nivel Central

La administración central mantiene un rol fundamental en términos normativos y estratégicos. A través de leyes marco —como la Ley Orgánica 1/1996 o la más reciente Ley Orgánica 8/2021 (LOPVI)— se establecen los principios rectores del sistema: el interés superior del menor, la prioridad de las medidas preventivas, el enfoque integral y la corresponsabilidad institucional. Sin embargo, estas normas no definen procedimientos operativos ni estándares de atención. Su cumplimiento depende enteramente de cómo las CCAA interpretan y adaptan dichos principios a sus realidades políticas, sociales y presupuestarias.

3.4.3.2. Nivel de Comunidades Autónomas

En este marco, las Comunidades Autónomas ejercen una responsabilidad principal en el diseño y operación de los sistemas de protección. Por ejemplo, Castilla y León ha desarrollado un modelo de protección propio, bajo la conducción de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Esta institución tiene la tarea de diseñar políticas, ejecutar medidas de protección y coordinar la colaboración con entidades locales y organizaciones del tercer sector. Además, cuenta con mecanismos de acreditación, seguimiento y financiamiento para sostener una red de servicios especializados.

3.4.3.3. Nivel Municipal (Ayuntamientos)

Simultáneamente, los ayuntamientos (es decir, los gobiernos locales o municipales), especialmente los de mayor tamaño, cumplen un rol relevante en la prevención y en la detección temprana de situaciones de riesgo. Su acción se expresa mediante intervenciones comunitarias o de equipos municipales de atención a la infancia, que colaboran directamente con los sistemas regionales. Aunque su ámbito de acción es más limitado, su cercanía territorial los convierte en actores clave para el trabajo preventivo y de primera respuesta.

Con todo, este esquema multinivel permite, por una parte, una adaptabilidad territorial que responde a las necesidades y recursos específicos de cada comunidad. Pero también genera importantes tensiones de gobernanza, dado que no existe una plataforma nacional de coordinación ni un sistema común de evaluación, lo que impide comparar el desempeño entre regiones o garantizar una equidad sustantiva en la protección efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La existencia de tantos sistemas cohabitando bajo un mismo marco legal genera una paradoja: la infancia es un derecho común, pero su garantía depende de dónde viva ese niño o niña.

3.4.4. Fórmula de financiamiento

En España, el financiamiento de los servicios de protección infantil no responde a una fórmula unificada a nivel nacional. Cada Comunidad Autónoma gestiona y ejecuta su propio presupuesto en esta materia, definiendo qué programas se financian, con qué criterios, y a través de qué instrumentos administrativos. Esta realidad presupuestaria descentralizada implica que no existe una regla general que determine el costo estándar de los servicios, ni una base poblacional o territorial que estructure la asignación de recursos. El resultado es un mosaico de fórmulas técnicas, convenios interadministrativos, y decisiones políticas que difieren significativamente entre territorios.

En el caso específico de Castilla y León, la financiación pública proviene directamente del presupuesto de la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Esta Consejería asigna recursos de manera diferenciada: por un lado, transfiere fondos directamente a las entidades colaboradoras mediante conciertos sociales para la ejecución de servicios especializados de protección; y por otro, establece convenios con los municipios (ayuntamientos), a los que transfiere recursos en función de la carga de trabajo esperada para programas de prevención o intervención ambulatoria. Esta estimación considera variables como el número de equipos técnicos necesarios y las características socioeconómicas del territorio.

Pero no hay una normativa estatal que regule las tarifas, los precios máximos o las bandas de pago por tipo de servicio. Esto significa que el mismo tipo de intervención —por ejemplo, un acogimiento residencial para un menor de 12 años— puede tener costos muy diferentes entre una comunidad autónoma y otra, e incluso entre provincias de una misma región. Y lo más relevante es que esta diferencia de precios no necesariamente refleja una mayor calidad del servicio, sino simplemente las decisiones financieras, administrativas o contextuales de cada sistema.

En cuanto a los convenios y conciertos, estos son planificados de forma plurianual, y su renovación o reajuste considera elementos como la inflación, la evaluación del desempeño y los cambios en la demanda de servicios. Existen, sin embargo, presiones estructurales que amenazan esta sostenibilidad, como el aumento del costo de vida, la escasez de personal especializado en ciertas zonas, y, especialmente, la llegada creciente de niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados. Este último grupo, aunque atendido con recursos autonómicos, suele recibir un financiamiento insuficiente desde el nivel central, lo que obliga a las comunidades a cubrir una brecha relevante con fondos propios.

El marco legal actual no proporciona mecanismos técnicos ni métricas claras para evaluar la eficiencia del gasto en protección infantil. Esta ausencia de instrumentos de trazabilidad presupuestaria y evaluación financiera

impide saber con certeza cuántos recursos efectivamente llegan a los niños y niñas protegidos, y cuánto de ese presupuesto se pierde en burocracia, duplicidad o rigideces estructurales.

Así, el modelo de financiamiento de la protección infantil en España, y en Castilla y León en particular, funciona con cierta estabilidad operativa, pero con limitaciones importantes en términos de transparencia, evaluación y comparación entre territorios.

3.4.5. Rol del sector privado

En España, el rol del sector privado en la ejecución de servicios de protección infantil, y tal como ya fue señalado, se canaliza principalmente a través de los denominados “Conciertos Sociales” (entrevista, 09 de abril 2025). Se trata de acuerdos contractuales firmados entre la administración pública y entidades colaboradoras (principalmente organizaciones sin fines de lucro), que deben cumplir con requisitos específicos de acreditación técnica, normativa y operativa. Este mecanismo evita el uso de licitaciones competitivas y se fundamenta en la idea de colaboración más que de competencia por precio.

En el caso de Castilla y León, los conciertos sociales establecen un precio máximo fijado por la administración, lo que refuerza la regulación pública del sistema y limita la posibilidad de que las entidades privadas fijen estándares propios. Este modelo se inscribe dentro de un esquema de provisión mixta, en el que coexisten centros públicos como privados sin fines de lucro, todos sujetos a los mismos estándares de atención. Sin embargo, la provisión privada no implica un financiamiento privado: los costos operativos son íntegramente cubiertos con fondos públicos, lo que permite estandarizar la calidad del servicio y evita disparidades por capacidad de autofinanciamiento.

No obstante, la falta de criterios nacionales uniformes sobre acreditación, financiamiento y fiscalización de estas entidades limita la posibilidad de generar evaluaciones comparables entre comunidades autónomas.

3.4.6. Aporte de privados al sistema

El sistema español no contempla de manera estructural la incorporación de aportes privados (donaciones, copagos, patrocinios, etc.) al financiamiento de los programas de protección infantil. La financiación es enteramente pública y proviene de los presupuestos autonómicos, reforzados en algunos casos con fondos estatales o europeos. En consecuencia, cualquier contribución por parte de entidades privadas o donantes se realiza de manera voluntaria, excepcional y no sistematizada, sin constituir una fuente recurrente ni formalmente reconocida dentro del modelo financiero.

Este enfoque contrasta con modelos como el chileno, donde si bien no existe una prohibición respecto a que colaboradores acreditados puedan recibir aportes de terceros, la magnitud del financiamiento estatal suele ser insuficiente, haciendo que la captación de recursos propios o de terceros se vuelva una práctica inevitable para muchas entidades. Esto último, ha derivado en disparidades en la calidad de la oferta, dependiendo de la capacidad de cofinanciamiento de cada institución. En España, en cambio, la gestión y provisión de los recursos queda exclusivamente en manos de la administración pública, lo que permite mayor estandarización y evita riesgos asociados a desigualdades por capacidad de cofinanciamiento.

3.4.7. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales

Cada Comunidad Autónoma en España posee su propio sistema de protección infantil, con competencias legislativas y ejecutivas plenas. Esto incluye la elaboración de normativa propia, la asignación de presupuestos, el diseño de programas, los procesos de contratación y fiscalización, y la implementación de estándares técnicos. El Estado solo define principios comunes y coordina políticas generales mediante estrategias como la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia.

Castilla y León, como otras CCAA, gestiona de forma autónoma su sistema de protección, estableciendo normas técnicas específicas, criterios de ingreso a programas y procedimientos de supervisión. Esta estructura descentralizada permite una adaptación más precisa a las realidades locales, pero también introduce desafíos de coordinación y homogeneidad a nivel nacional. Las decisiones clave sobre la vida de los niños, niñas y adolescentes, como las medidas de protección, deben ser comunicadas al Ministerio Fiscal, asegurando así una supervisión jurídica de los actos administrativos relacionados con la infancia.

3.4.8. Sistema de aseguramiento de la calidad

A nivel nacional, la legislación reconoce la necesidad de asegurar la calidad en los servicios de protección infantil, pero no establece indicadores técnicos ni mecanismos de aseguramiento comunes a todas las CCAA. Cada comunidad tiene la facultad de definir y aplicar sus propios protocolos de supervisión y evaluación. En Castilla y León, por ejemplo, existe un sistema de inspección que establece visitas semestrales a todos los centros y la asignación de un técnico de referencia por cada menor acogido (entrevista, 09 de abril 2025).

Estas inspecciones buscan garantizar el cumplimiento de los estándares definidos en los conciertos sociales, tanto en infraestructura como en intervención psicosocial. Sin embargo, la ausencia de una regulación nacional unificada sobre fiscalización, auditoría o sanciones dificulta la implementación de un sistema homogéneo de aseguramiento de calidad en todo el territorio español.

3.4.9. Sistema de mejora continua

El concepto de mejora continua no ha sido plenamente incorporado como una obligación institucional en el marco legal nacional. El sistema español no exige a las administraciones autonómicas ni a las entidades ejecutoras mecanismos específicos de aprendizaje organizacional.

En la práctica, algunas comunidades autónomas —incluyendo Castilla y León— han incorporado protocolos internos de evaluación, informes de desempeño y revisión periódica de estándares. Pero esto responde más a decisiones técnicas locales que a un requerimiento de tipo normativo. El sistema nacional no cuenta con un instrumento que obligue a revisar el impacto de las intervenciones, ni a sistematizar buenas prácticas, ni a escalar programas exitosos (entrevista, 21 de abril 2025).

Tampoco existen incentivos o sanciones que promuevan activamente el uso de la evidencia para mejorar la intervención. La evaluación de impacto es prácticamente inexistente, y la lógica de la mejora suele descansar en el compromiso de los equipos profesionales más que en una estructura institucional que la sustente (entrevista, 09 de abril 2025).

3.5. SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANTIL – ITALIA

3.5.1. Antecedentes

Italia enfrenta importantes desafíos en materia de protección infantil, marcados por un contexto social complejo y fuertes disparidades territoriales. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) citados por Pavolini et al. (2022), el país ha registrado un aumento sostenido en los niveles de pobreza infantil durante las últimas décadas. En 2005, la tasa de pobreza absoluta infantil era de 3,3 %, mientras que durante la pandemia alcanzó un preocupante 13,6%. Esta situación ha impactado directamente en la demanda de servicios de protección, especialmente en las regiones más vulnerables del país.

A finales de 2019, un total de 27.608 niños, niñas y adolescentes se encontraban en modalidades de cuidado alternativo, fuera de su núcleo familiar de origen, en el marco del sistema italiano de protección. De ellos, el 49% se encontraba en modalidad de acogimiento familiar (13.555 casos), mientras que el restante 51 % (14.053 niños y niñas) residía en centros especializados o estructuras residenciales. Esta distribución refleja una tendencia evolutiva significativa: entre 1999 y 2007, se registró un aumento del 37 % en el número de niños, niñas y adolescentes fuera de su familia, acompañado de una reducción progresiva de los servicios residenciales tradicionales. No obstante, el acogimiento familiar alcanzó su punto máximo en 2007, con un 54,9 %, estabilizándose posteriormente en un equilibrio relativo con el cuidado residencial.

Al 2021, 45 de cada 1.000 niños y adolescentes están bajo el cuidado de los Servicios Sociales, lo que equivale a más de 400.000 menores (CISMAI, Terre des Hommes, 2021). Sin embargo, esta cifra esconde una importante heterogeneidad territorial: en el norte del país, 58 niños por cada 1.000 están a cargo del sistema, mientras que en el sur la cifra desciende a 29. En el centro de Italia, el indicador alcanza 40 por cada 1.000. Esta disparidad parece estar relacionada con diferencias estructurales en el funcionamiento de los servicios sociales, así como con factores socioculturales que afectan tanto la capacidad de detección de casos como el nivel de demanda efectiva. Algunos estudios sugieren que la mayor cobertura en el norte podría deberse a una mejor organización del sistema, aunque también podría estar influida por una menor visibilidad o formalización de las necesidades en el sur.

El 19,3 % de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado—es decir, cerca de 77.500 menores— son víctimas de algún tipo de maltrato, cifra que representa el 9 % de la población infantil total del país. En más del 40 % de los casos, las denuncias de maltrato provienen de las autoridades judiciales, seguidas por la familia (17,9 %), otras fuentes como vecinos o profesionales del ámbito social (17,8 %) y, en menor medida, por instituciones educativas y espacios comunitarios (16,1 %).

El sistema italiano combina una alta descentralización política y administrativa con una red de prestaciones compleja, donde las regiones, provincias y municipios tienen distintos grados de responsabilidad en la protección social y familiar. Si bien existe un marco normativo nacional común, la implementación efectiva de los servicios depende en gran medida de las capacidades locales y de la priorización política en cada territorio, lo que ha producido una fragmentación estructural con importantes diferencias en cobertura, calidad y oportunidad de las intervenciones.

3.5.2. Descripción general de la Institución

A diferencia de otros países analizados, en el caso de Italia no se estudia una institución única encargada de la protección especializada de la niñez, sino que se analiza el sistema en su conjunto, el cual está profundamente descentralizado. La organización de la protección infantil en Italia se basa en una red articulada de competencias entre el gobierno central, las regiones y, principalmente, los municipios, quienes son los responsables directos de ejecutar las políticas y servicios sociales a nivel territorial (entrevista, 19 de mayo 2025).

Esta estructura responde al principio de subsidiariedad que rige el modelo italiano de bienestar social, en el cual los municipios (“comuni”) cumplen un rol protagónico en la identificación de necesidades, la implementación de medidas de protección y la contratación de servicios del tercer sector. Las regiones, por su parte, dictan lineamientos generales y coordinan la planificación, mientras que el gobierno central establece principios normativos comunes y mecanismos de financiamiento a través del Fondo Nacional para las Políticas Sociales.

3.5.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno

Italia cuenta con una organización político-administrativa descentralizada y altamente distribuida, compuesta por 20 regiones, 2 provincias autónomas, 110 provincias, 15 áreas metropolitanas y 7.960 municipalidades. Esta configuración permite una provisión cercana de servicios sociales, pero al mismo tiempo plantea desafíos estructurales de coordinación y homogeneidad, especialmente en el ámbito de la protección infantil.

3.5.3.1. Nivel Central

El Gobierno central, a través del Departamento para la Política de la Familia y el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, tiene funciones principalmente normativas, estratégicas y de coordinación. En materia de asistencia social, es responsable de:

- Definir los principios y objetivos de la política de asistencia social.
- Regular las normas básicas que deben aplicarse de manera homogénea en todo el país.
- Coordinar políticas entre niveles de gobierno.
- Monitorear y evaluar la implementación de las políticas sociales.
- Promover la integración social.
- Prestar asistencia técnica a entes regionales y locales.
- Definir los criterios para distribuir el Fondo Nacional para Políticas Sociales.
- Coordinar acciones de cooperación internacional y con la Unión Europea.
- Proveer primeros auxilios a personas refugiadas y reconocer la condición de refugiado.
- Administrar programas para víctimas del terrorismo y el crimen organizado.
- Gestionar prestaciones por discapacidad civil y programas de vivienda.

Además, define el marco legislativo general de las políticas hacia la familia y lidera la formulación y monitoreo del Plan Nacional de Acción en Protección de la Infancia, cuyo seguimiento recae en el Departamento de Políticas Familiares del Consejo de Ministros, con participación multisectorial a través del Observatorio Nacional de Infancia y Adolescencia.

3.5.3.2. Nivel Regional

Las regiones tienen la potestad de dictar leyes propias en materia de bienestar social y adaptan las disposiciones nacionales a su contexto. En materia de asistencia social, sus principales funciones son:

- Desarrollar el sistema regional de servicios sociales complementarios.
- Coordinar a los actores regionales del sistema de protección.
- Promover la cooperación social, las instituciones de asistencia públicas (IPAB) y el voluntariado.
- Gestionar programas de vivienda pública no reservados al Estado central.

En materia de política familiar, las regiones también deben:

- Diseñar y ejecutar programas dirigidos a familias, infancia, personas mayores, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.
- Supervisar los servicios sociales implementados por los municipios.
- Controlar la pertinencia y calidad de los programas locales.
- Distribuir fondos regionales entre municipios.
- Promover la coordinación interregional.

Las provincias y áreas metropolitanas tienen competencias menos directas en protección infantil, limitadas a la promoción y coordinación de políticas sociales a escala intermedia.

3.5.3.3. Nivel Municipal

Las municipalidades, en cambio, son el principal brazo operativo del sistema y tienen la responsabilidad directa de la prestación de servicios sociales. En el ámbito de la política social, sus funciones incluyen:

- Implementar servicios sociales a nivel municipal.
- Administrar la vivienda pública comunitaria, excepto en aquellas áreas reservadas al Estado.
- En el campo de la política familiar, las municipalidades se encargan de:
 - Atención infantil y juvenil.
 - Atención a personas mayores y personas con discapacidad.
 - Programas de política familiar.
 - Servicios a personas con drogodependencias y alcoholismo.
 - Coordinación de cuidados domiciliarios.

Asimismo, las municipalidades son responsables de la gestión del Sistema de Acogida e Integración (SAI), que contempla las instalaciones de segundo nivel destinadas a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y otros titulares de protección internacional. Estas instalaciones de segundo nivel corresponden a centros gestionados por entidades locales y organizaciones del tercer sector que, a diferencia de los centros de acogida de emergencia (primer nivel), están diseñados para brindar atención integral a mediano y largo plazo (entrevista, 19 de mayo 2025). Ofrecen servicios de educación, salud, integración socio-laboral y acompañamiento legal, orientados especialmente a menores no acompañados y personas con protección internacional (Ministero dell'Interno, 2022; European Migration Network, 2023)

Si bien todos los niveles del Estado participan formalmente en el Plan Nacional de Protección de la Infancia, no existe una colaboración sistemática ni mecanismos consolidados de gobernanza conjunta para su desarrollo e implementación. Los distintos niveles están representados en el Observatorio Nacional de Infancia y Adolescencia, pero su rol es más consultivo que operativo, lo que limita su capacidad de coordinación efectiva. Como resultado, la implementación de las políticas de infancia presenta una alta variabilidad territorial y depende fuertemente de la voluntad política, los recursos disponibles y las capacidades técnicas locales.

3.5.4. Fórmula de financiamiento

Cada año, la ley de presupuesto especifica recursos para los diferentes Fondos que financian la protección a la infancia, de los cuales el principal es Fondo Nazionale per le Politiche Social, Ley No. 449/1997, y posteriormente definido por la Ley 328/2000, que financia la red ordinaria de intervenciones y servicios sociales. La asignación se realiza mediante decreto interministerial del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las partidas se reparten entre regiones, provincias autónomas, comuni (municipios) y el propio Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales.

Las Regiones deben programar el uso de los recursos en función del Piano Sociale Nazionale (Plan Nacional de Servicios Sociales), respetando los LEPS (niveles esenciales de prestaciones sociales). Las Regiones deben distribuir los recursos a los Ambiti Territoriali a través de la plataforma SIOSS⁶² (Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali), un sistema digital nacional que permite gestionar, monitorear y reportar el uso de fondos sociales, indicando:

- Asignaciones por macroactividades
- Recursos destinados al programa P.I.P.P.I. (prevención de separación familiar)⁶³
- Recursos reservados para cumplir los LEPS

La asignación se basa en la proporción de beneficiarios del Assegno di Inclusione (AdI) (60%) y la proporción de población total (40%). Para recibir los fondos de una nueva anualidad, se exige que se haya ejecutado y rendido al menos el 75% de los recursos entregados dos años antes. En años posteriores, si hay fondos no utilizados, estos se redistribuyen bajo los mismos criterios, o se asignan a intervenciones priorizadas como proyectos útiles a la comunidad (PUC), servicios de emergencia social, y estrategias de inclusión tipo Housing First⁶⁴.

⁶² Plataforma digital para la gestión, monitoreo y rendición de cuentas del uso de recursos en servicios sociales. Administrada por el Ministerio del Trabajo y Políticas Sociales de Italia.

⁶³ Programa de intervención intensiva y multidisciplinar en familias vulnerables para reducir el riesgo que los niños sean retirados de su núcleo familiar, articulando un conjunto de acciones combinadas en relación con las necesidades de los niños: atención domiciliaria intensiva, actividades grupales con otros padres y madres, acompañamiento por parte de familias voluntarias, y trabajo conjunto con los maestros y trabajadores sociales de las escuelas y los servicios sociales. Este programa es financiado por el Ministerio del Trabajo y las Políticas Sociales y fue diseñado por el Laboratorio de Investigación e intervención en educación familiar de la Universidad de Padua, y actualmente se ha extendido a todo el territorio. Los municipios tienen equipos especializados en el programa que trabajan desde un enfoque preventivo con los padres y niños en condiciones de vulnerabilidad.

⁶⁴ Housing First es un modelo de intervención social que prioriza el acceso inmediato a una vivienda permanente y estable para personas en situación de calle o vulnerabilidad severa, sin exigir requisitos previos como abstinencia de drogas o

Los municipios complementan los recursos de este fondo para financiar sus necesidades de protección, y las regiones también podrían aportar recursos propios.

Adicionalmente, el Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Ley No. 285/1997, financia proyectos a nivel nacional, regional y local que promueven los derechos, la calidad de vida, el desarrollo, la realización individual y la socialización de la infancia y adolescencia. Estos proyectos se enfocan en áreas como la preparación y apoyo a la relación entre padres e hijos, la lucha contra la pobreza y la violencia, la innovación en servicios socioeducativos, la recreación y educación en el tiempo libre, y la promoción de los derechos de niños y jóvenes.

Capesciotti (2023) indica que uno de los desafíos es la limitación de financiamiento, inadecuada para cubrir las necesidades de protección. Durante la entrevista realizada, se indicó que en cada municipio existe un fondo de reserva, al que se podría recurrir en caso de que los recursos del presupuesto no sean suficientes para cubrir las necesidades de los niños (entrevista, 19 de mayo 2025).

3.5.5. Rol del sector privado

El rol del sector privado en el sistema de protección infantil italiano se circunscribe principalmente a la ejecución de servicios específicos, bajo el marco regulatorio y la supervisión de los municipios. La gestión general, el diagnóstico de situaciones de riesgo y la decisión sobre medidas de protección (como la colocación en familias de acogida) son responsabilidad exclusiva del sector público, y son ejecutadas por equipos municipales.

En particular, los asistentes sociales de la comuna, en conjunto con profesionales del sistema de salud pública como neuropsiquiatras o psicólogos, se encargan del diagnóstico psicosocial. Estos equipos son parte del aparato público. Sin embargo, en casos donde hay demoras significativas en el sistema, los tribunales pueden autorizar a las familias (o a los municipios cuando estas no tienen recursos) a contratar psicólogos del sector privado, quienes prestan apoyo diagnóstico mediante un pago por servicio (entrevista, 19 de mayo 2025).

Por otro lado, la ejecución de algunos programas o servicios específicos sí puede externalizarse al sector privado mediante licitación pública. Este es el caso del programa P.I.P.P.I., o de servicios de apoyo domiciliario a las familias. En estos concursos, los municipios fijan las condiciones técnicas y económicas de los servicios: organización, dotación mínima de personal, horarios, entre otros. Se establece un precio mínimo y máximo, y los oferentes —que pueden ser organizaciones privadas sin fines de lucro (como ONGs, cooperativas sociales o fundaciones) o entidades privadas acreditadas— compiten por adjudicación bajo criterios de calidad y precio. El contrato suele durar entre uno y tres años, con posibilidad de prórroga técnica mientras se lanza una nueva licitación. En algunos casos, si el monto del contrato es bajo y el proveedor ha mostrado un buen desempeño previo, puede realizarse una asignación directa, aunque esto es la excepción.

En cuanto a la atención residencial alternativa, las comunidades familiares (para niños y niñas de hasta 6 años) y las comunidades educativas (para grupos de hasta 10 niños/as) son gestionadas directamente por entidades privadas acreditadas. Con todo, estas entidades deben cumplir con requisitos legales y técnicos definidos por

participación en programas de tratamiento. Este enfoque busca garantizar un entorno seguro y digno como base para abordar otras necesidades sociales o de salud mental (Padgett, Henwood & Tsemberis, 2016).

la normativa nacional y regional, y son supervisadas por los municipios. En general, se trata de cooperativas sociales, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, aunque no existe una base de datos unificada que registre a todas estas organizaciones a nivel nacional, lo que también genera disparidades territoriales en la cobertura y oferta de servicios.

3.5.6. Aportes de privados al sistema

En el modelo italiano de protección infantil, no se espera ni se exige que los actores privados aporten financiamiento directo a las políticas públicas que implementan las municipalidades. Cuando los servicios de protección son ejecutados por entidades privadas —como cooperativas sociales u organizaciones sin fines de lucro—, la responsabilidad del financiamiento recae completamente en los municipios contratantes, quienes deben cubrir íntegramente los costos asociados, ya sea con recursos propios o mediante fondos transferidos por el nivel regional o nacional.

Sin embargo, existen algunas iniciativas que, aunque no forman parte estructural del sistema de financiamiento público, son sostenidas enteramente por recursos del sector privado o de organizaciones de la sociedad civil, y cumplen funciones complementarias relevantes en el ecosistema de protección a la infancia. Entre ellas destacan:

- Telefono azzurro. Provee consejo y ayuda legal, promueve los derechos de niños y adolescentes, protegiéndolos del abuso y la violencia.
- *Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza* – CRC Group), cuya función es la sensibilización y promoción de la CDN.

Adicionalmente, fundaciones bancarias han establecido convocatorias de financiamiento dirigidas a organizaciones del tercer sector vinculadas al sistema público de protección. En los casos en que un proyecto financiado por una de estas fundaciones se ejecuta en una comuna específica, el municipio puede redistribuir parte de sus recursos hacia otras acciones relacionadas con las familias y la infancia, optimizando así su capacidad de intervención.

3.5.7. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales

El sistema italiano de protección infantil se estructura sobre una base fuertemente descentralizada, donde las comunas asumen un rol central en la planificación, implementación y supervisión de las intervenciones sociales. Este diseño institucional se encuentra alineado con el principio de subsidiariedad y cuidado comunitario (“community care”), que orienta la acción pública hacia la unidad más cercana a las personas, reconociendo la comuna como el nivel más adecuado para interpretar las necesidades locales, particularmente en lo que respecta a las familias, niños y niñas.

Las regiones cuentan con competencias legislativas para definir directrices generales en materia de protección, mientras que las comunas ejecutan los servicios de forma directa. Esta distribución de funciones ha consolidado a las comunas como el actor operativo predominante del sistema. Entre sus responsabilidades se encuentran la evaluación de casos, la contratación de entidades del tercer sector, la gestión del seguimiento técnico y la coordinación con otras instituciones del Estado, incluyendo los tribunales de menores. Esta autonomía permite enfoques más contextualizados y cercanos a la realidad de cada territorio.

Sin embargo, la capacidad para ejercer esta autonomía es altamente desigual. Mientras algunas comunas disponen de equipos técnicos especializados, infraestructura adecuada y recursos financieros suficientes, otras enfrentan importantes limitaciones estructurales, lo que genera brechas significativas en la cobertura y calidad de las intervenciones (entrevista, 19 de mayo 2025). La ausencia de mecanismos estandarizados de coordinación o apoyo interterritorial contribuye a reforzar estas desigualdades, limitando la posibilidad de garantizar un piso común de protección en todo el país.

El modelo de descentralización ha favorecido el desarrollo de estrategias comunitarias de atención, donde el vínculo con el entorno cercano adquiere especial relevancia (entrevista, 19 de mayo 2025). No obstante, también ha expuesto al sistema a una fragmentación que dificulta la implementación de políticas integrales a nivel nacional, reduciendo la posibilidad de articular esfuerzos entre distintos niveles del Estado o de consolidar buenas prácticas de forma sistemática.

3.5.8. Sistema de aseguramiento de la calidad

El Gobierno central ha dotado a las regiones y territorios de instrumentos destinados a la promoción de normas comunes en materia de políticas e intervenciones de protección⁶⁵. Sin embargo, el grado de aplicación de estos estándares a nivel regional es considerablemente desigual, especialmente porque no todas las regiones actualizaron sus directrices sobre acogimiento familiar tras la publicación de las directrices nacionales.

Para participar en los procesos de licitación, los proveedores privados del tercer sector deben estar acreditados conforme a los requisitos establecidos por la legislación regional. Esta acreditación debe renovarse periódicamente (actualmente se está verificando la frecuencia exigida) y puede ser revocada en caso de infracciones graves (entrevista, 19 de mayo 2025). Este tipo de sanción se aplica con mayor frecuencia en las regiones del sur, donde se han identificado más incumplimientos, en comparación con el norte del país.

Asimismo, existen oficinas de vigilancia encargadas de supervisar el funcionamiento de las entidades del tercer sector, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las normativas vigentes y el adecuado desarrollo de los servicios contratados.

3.5.9. Sistema de mejora continua

En el sistema italiano de protección infantil no existe un marco normativo nacional que regule de forma obligatoria la implementación de procesos de mejora continua. A pesar de que la legislación y las prácticas territoriales reconocen la importancia de garantizar la calidad en la atención, los mecanismos para promover evaluaciones periódicas, aprendizajes institucionales o procesos sistemáticos de retroalimentación no están consolidados como una práctica estructural.

⁶⁵ ‘Directrices nacionales para la intervención con los niños y las familias en situación de vulnerabilidad’, aprobadas en diciembre 2017 (<https://www.minori.gov.it/sites/default/files/linee-guida-sostegno-famiglie-vulnerabili-2017.pdf>); ‘Linee di indirizzo nazionali per l’affidamento familiare’, aprobadas en 2012 (https://www.minori.gov.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf); ‘Linee di indirizzo nazionale per l’accoglienza nei servizi residenziale per minorenni’ (aprobadas en 2012, https://www.minori.gov.it/sites/default/files/linee_guida_affidamento_familiare_2013.pdf).

En muchos territorios, los servicios ejecutados por entidades del tercer sector están sujetos a procesos de acreditación y supervisión técnica. Las comunas cuentan con oficinas de vigilancia encargadas de revisar el cumplimiento de los estándares establecidos y de exigir reportes periódicos a las instituciones ejecutoras. Esta fiscalización permite monitorear la ejecución de los servicios e identificar posibles incumplimientos o desviaciones, e incluso puede llevar a la revocación de la acreditación en casos graves. Sin embargo, estas acciones se orientan más al control del cumplimiento que al fomento del aprendizaje o la innovación.

En la práctica, el sistema opera con un enfoque centrado en la ejecución conforme a estándares técnicos mínimos, más que en el desarrollo de capacidades organizacionales o en la mejora progresiva de la calidad. No se han identificado metodologías institucionalizadas de autoevaluación, análisis de impacto o revisión continua de procesos, y la información que se genera a partir de la supervisión no siempre se traduce en decisiones de rediseño o fortalecimiento de los programas.

La heterogeneidad territorial refuerza esta debilidad. Algunas regiones o comunas, especialmente aquellas con mayores recursos, han avanzado en prácticas de seguimiento más estructuradas, mientras que, en otras, la mejora continua depende de la iniciativa particular de los equipos técnicos o de los proveedores (entrevista, 19 de mayo 2025). La falta de un sistema de información unificado y de indicadores comunes también dificulta el monitoreo transversal del desempeño y limita la posibilidad de escalar aprendizajes entre territorios.

En este contexto, la mejora de la calidad en los servicios de protección infantil aparece como una responsabilidad delegada a cada administración local, sin marcos orientadores comunes ni incentivos específicos. Aunque existen mecanismos de supervisión, estos aún no se articulan con una lógica de desarrollo institucional continuo ni con una estrategia de largo plazo que promueva la innovación, la evaluación y el aprendizaje organizacional (entrevista, 19 de mayo 2025).

3.6. SERVICIOS DE BIENESTAR INFANTIL (BARNEVERNET) – NORUEGA

3.6.1. Antecedentes

La infancia en Noruega se desarrolla en un entorno ampliamente favorable, con altos estándares de vida, acceso casi universal a servicios educativos y de salud, y una sólida red de protección social. Sin embargo, persisten desafíos que afectan a grupos específicos de niños, como aquellos de origen inmigrante, quienes están sobrerrepresentados en el sistema de protección infantil. En 2023, más de 43.900 niños y adolescentes recibieron medidas del sistema de protección (Barnevernet), y cerca de 30.800 se encontraban bajo medidas activas al cierre del año (Bufdir, 2023).

La violencia y el abuso infantil siguen siendo motivos de preocupación. Un estudio nacional reveló que aproximadamente el 5% de los niños ha sufrido violencia severa por parte de un progenitor, y más del 20% de las mujeres han sido víctimas de abuso sexual antes de los 18 años (NKVTS, 2023; OsloMet, s.f.). A pesar de estos indicadores, solo una minoría de las víctimas accede a servicios de salud o apoyo psicosocial luego de sufrir violencia (FRA, 2022).

En cuanto a educación, Noruega presenta una de las tasas más altas de acceso en Europa. En 2024, el 94,4% de los niños de 1 a 5 años estaba matriculado en jardines infantiles, y la cobertura entre los 3 y 5 años alcanzó

el 97,4% (Eurydice, 2023). No obstante, un 15% de los adultos jóvenes (25–34 años) no ha completado la educación secundaria, y la población joven que ni estudia ni trabaja es del 6% (UNICEF, 2023).

En el ámbito nutricional, el país enfrenta una transición: aunque la desnutrición es marginal, entre el 15% y 21% de los niños entre 8 y 15 años presentan sobrepeso u obesidad, reflejando un nuevo tipo de riesgo sanitario asociado a estilos de vida poco saludables (FHI, s.f.).

Las desigualdades estructurales también persisten en ciertas regiones y grupos. En 2022, el 29% de los niños con intervención del Barnevernet tenía antecedentes migratorios, a pesar de representar una proporción menor de la población infantil total (Bufdir, 2024), lo que evidencia una sobrerrepresentación de este grupo en el sistema de protección infantil. En Noruega, los municipios son responsables de implementar las medidas de protección especializada por Barnevernet, incluyendo el seguimiento de los casos, la provisión de apoyo a las familias y, en algunos casos, el alojamiento alternativo de los niños, niñas ya adolescentes. Sin embargo, los municipios más pequeños enfrentan dificultades estructurales para gestionar casos complejos, debido a la escasa disponibilidad de profesionales especializados y a la alta rotación del personal (Barnevernsutvalget, s.f.).

Aunque Noruega ha hecho avances importantes en participación infantil, rendición de cuentas y estándares de calidad, persisten críticas hacia el sistema de protección, incluyendo cuestionamientos internacionales sobre proporcionalidad en las medidas y discriminación cultural en la atención de familias extranjeras (Evans McGinn & Solheim, 2025; Munin, s.f.).

3.6.2. Descripción general de la Institución

El bienestar infantil en Noruega es responsabilidad del Servicio Noruego de Protección Infantil (Barnevernet), regulado por la Ley de Protección Infantil (1992), que establece las obligaciones legales para garantizar que los niños y jóvenes que viven en condiciones perjudiciales para su salud o desarrollo reciban asistencia y cuidado oportunos. Su propósito central es asegurar que todos los niños y niñas crezcan en un entorno seguro y favorable para su desarrollo integral.

Por ley, la responsabilidad de implementar estos servicios recae en los municipios, los cuales deben contar con su propio servicio de protección infantil. Estas unidades municipales están encargadas de llevar a cabo medidas preventivas, realizar investigaciones, brindar servicios de apoyo a las familias, aprobar hogares de acogida y supervisar a los niños colocados fuera de sus hogares, ya sea en acogida familiar o en instituciones residenciales.

El sistema contempla distintos tipos de asistencia, como orientación y apoyo psicológico, contactos de apoyo externos, medidas de alivio dentro del hogar y acceso a jardines infantiles. La intervención tiene un enfoque progresivo, priorizando siempre las soluciones dentro del entorno familiar, y sólo en caso de que estas medidas sean insuficientes, el servicio puede adoptar medidas más intensivas como....

La ley garantiza el derecho de los niños a participar en los procedimientos que les afectan. Pueden expresar su opinión en función de su edad y nivel de madurez, especialmente en contextos administrativos o judiciales que incidan directamente en su vida cotidiana.

En casos graves —como sospecha fundamentada de negligencia, maltrato, abuso sexual o trata— el niño o niña puede ser separado de su entorno familiar sin consentimiento parental. Esta decisión solo puede ser

tomada por la Junta de Bienestar Social del Condado (Fylkesnemnda), a partir de una recomendación formal del servicio municipal. En situaciones de emergencia donde exista peligro inminente para la integridad del niño, el servicio municipal puede dictar una orden provisional de acogida, la cual debe ser ratificada por la Junta en un plazo máximo de seis semanas.

En estos casos, los servicios municipales también son responsables de supervisar el desarrollo del niño y mantener contacto con sus padres biológicos durante el tiempo que dure la medida de separación.

Los funcionarios del sistema de protección infantil tienen acceso a información personal sensible y están sujetos a normas estrictas de confidencialidad. No obstante, pueden compartir dicha información con otras agencias públicas si es necesario para cumplir con sus funciones legales.

El trabajo del Servicio Noruego de Protección Infantil (Barnevernet) se rige por un conjunto definido de etapas procedimentales establecidas principalmente en la Ley de Protección Infantil (Lov om barnevern, Barnevernloven, 1992) y desarrolladas por la Dirección de Infancia, Juventud y Familia (Bufdir). Estas etapas garantizan que toda intervención se base en criterios legales, en el interés superior del niño y con pleno respeto a los derechos de las familias involucradas (Bufdir, s.f.; Lovdata, 1992).

- a) Nota de preocupación y evaluación preliminar: Los Servicios de Protección Infantil pueden recibir una nota de preocupación de cualquier ciudadano, incluyendo docentes, personal de salud o policía. La evaluación inicial se realiza en un máximo de siete días, y si existe causa razonable para considerar que un niño puede necesitar apoyo, se abre una investigación. El umbral para iniciar investigaciones es intencionadamente bajo.
- b) Investigación: La investigación debe completarse dentro de un plazo máximo de tres meses (o seis, en casos excepcionales). Incluye entrevistas con los padres, visitas domiciliarias y contacto con instituciones relevantes como jardines infantiles o escuelas. También puede involucrar expertos externos. Finaliza con la decisión de cerrar el caso o implementar medidas.
- c) Asistencia a domicilio: Si el niño puede permanecer en su hogar, se brindan medidas de apoyo familiar como acceso a guarderías, contacto de apoyo, asistencia económica o asesoría a los padres. En casos donde las medidas voluntarias fracasen, puede solicitarse al tribunal la implementación de medidas obligatorias.
- d) Conferencia de grupo familiar: Antes de adoptar medidas más intrusivas, se puede convocar una reunión ampliada de familiares y adultos significativos para elaborar conjuntamente un plan de mejora de la situación del niño.
- e) Orden de emergencia: Ante riesgo grave e inminente, el jefe del servicio municipal o un tribunal puede dictar una orden provisional sin consentimiento parental. Debe ser confirmada por el tribunal en un plazo de 48 horas y tiene una vigencia máxima de seis semanas.
- f) Orden de cuidado: Si el tribunal considera que no es posible garantizar el bienestar del niño en su entorno familiar, puede emitir una orden de cuidado que transfiere la custodia al Estado. Esta decisión debe basarse en deficiencias graves en el cuidado, maltrato, abuso o negligencia. Los padres conservan ciertos derechos y pueden apelar la decisión.
- g) Alternativas de colocación: Las opciones incluyen hogares de acogida (principalmente para menores de 13 años) o instituciones residenciales (RCCI) para adolescentes. Las familias de acogida son

evaluadas, capacitadas y supervisadas por Bufetat. Las instituciones ofrecen atención y tratamiento en un entorno comunitario.

- h) Seguimiento y monitoreo: Tras una orden de cuidado, el servicio debe elaborar un plan individual y ofrecer orientación continua a los padres. Se realiza seguimiento al desarrollo del niño, a su entorno de cuidado, y se puede revisar judicialmente la medida cada 12 meses o ante cambios sustantivos.
- i) Adopción: En ciertos casos, el tribunal puede autorizar la adopción del niño por parte de la familia de acogida. Este proceso legal disuelve todo vínculo jurídico con los padres biológicos.

3.6.3. Responsabilidades de cada nivel de gobierno

El sistema de protección infantil en Noruega se estructura sobre una clara distribución de responsabilidades entre los niveles central, regional (condado) y municipal. Cada uno cumple funciones específicas establecidas en la Ley de Protección Infantil (1992).

3.6.3.1. Nivel Central

La responsabilidad a nivel nacional recae principalmente en el Ministerio de la Infancia y la Familia, junto con la Dirección Noruega de Infancia, Juventud y la Familia (Bufdir) y las Oficina de Asuntos de la Infancia, la Juventud y la Familia (Bufetat).

- Ministerio de la Infancia y la Familia: Tiene la responsabilidad administrativa de la Ley de Protección Infantil. Supervisa su aplicación, emite directrices e instrucciones, evalúa la experiencia acumulada, impulsa investigaciones y desarrolla políticas públicas de bienestar infantil. No interviene en casos individuales ni actúa como órgano de apelación.
- Bufdir: Se encarga de los aspectos conceptuales y estratégicos del sistema de protección, como la interpretación normativa, la generación de conocimiento, y la evaluación e investigación en torno al bienestar infantil.
- Bufetat: Responsable de la implementación práctica de servicios especializados. Administra instituciones de cuidado, recluta y capacita a familias de acogida, y brinda apoyo técnico a los municipios en casos complejos.

3.6.3.2. Nivel de Condado

A este nivel operan dos instituciones clave que actúan con autonomía respecto al poder central:

- Las Juntas de Bienestar Social del Condado (Fylkesnemnda): Tribunales administrativos independientes que deben aprobar todas las medidas coercitivas, incluyendo órdenes de acogida obligatoria, separación parental y adopciones forzadas. Sus decisiones solo pueden ser apeladas ante los tribunales judiciales.
- Gobernadores del condado (Statsforvalteren): Representan al gobierno central a nivel regional. Tienen funciones de supervisión sobre los municipios y las instituciones de protección infantil, y actúan como instancia de apelación en ciertos procedimientos administrativos no judiciales.

3.6.3.3. Nivel Municipal

Los municipios tienen la principal responsabilidad operativa. Por ley, cada municipio debe contar con un Servicio Municipal de Protección Infantil encargado de:

- Realizar labores preventivas.
- Investigar denuncias de maltrato o negligencia.
- Brindar apoyo psicosocial y material a familias.
- Aprobar y monitorear hogares de acogida.
- Supervisar el desarrollo de los niños que han sido colocados fuera de su hogar.

El municipio es, por tanto, la unidad básica de implementación de la Ley de Protección Infantil. Para cumplir estas funciones, cuenta con el respaldo técnico y operativo de Bufetat y Bufdir (entrevista, 07 de mayo 2025).

3.6.4. Fórmula de financiamiento

El sistema de protección infantil en Noruega se financia principalmente a través de un modelo mixto dentro del sistema público, el cual no implica participación del sector privado en el financiamiento, sino que combina dos fuentes públicas: transferencias del gobierno central y recursos fiscales propios de los municipios. Este esquema busca asegurar una provisión equitativa y eficiente de los servicios en todo el país, independientemente de las diferencias territoriales o socioeconómicas entre comunas (Bufdir, 2024; Statistics Norway, s.f.).

El financiamiento municipal para protección infantil se basa parcialmente en criterios de población y necesidades específicas, y debe ser destinado exclusivamente a estos servicios. Además, el gobierno central asume la cofinanciación de servicios especializados o de mayor costo, como el funcionamiento de instituciones residenciales, el reclutamiento de familias de acogida o la atención en casos complejos (entrevista, 07 de mayo 2025).

3.6.5. Rol del sector privado

En Noruega, el Estado asume directamente la provisión de la mayoría de los servicios de protección infantil. No obstante, puede externalizar intervenciones específicas a actores privados, principalmente para cubrir necesidades especializadas o territorios con baja capacidad operativa (entrevista, 07 de mayo 2025).

Las organizaciones no gubernamentales tienen un rol acotado dentro del sistema, participando sobre todo en actividades de prevención, apoyo psicosocial, asesoría familiar o formación. Sin embargo, no lideran la implementación directa de los programas nucleares del sistema de protección, ni operan con el mismo grado de protagonismo que en otros países.

3.6.6. Aportes de privados al sistema

La provisión de servicios de protección infantil en Noruega es mayoritariamente pública, tanto en la gestión como en la ejecución. La participación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y entidades privadas es limitada y focalizada, generalmente en tareas complementarias como atención especializada, soporte terapéutico o intervención preventiva.

No existen mecanismos consolidados de financiamiento que integren de forma estructurada al sector privado, ni incentivos institucionalizados para fomentar su inversión en este ámbito. Sin embargo, los municipios pueden postular a fondos estatales adicionales para implementar servicios innovadores o fortalecer capacidades locales, lo que abre espacio para colaboraciones puntuales con actores privados.

3.6.7. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales

En Noruega, los municipios cuentan con un alto grado de autonomía para la implementación de los servicios de protección infantil. Si bien el Estado central define el marco legal, los principios rectores y los estándares generales, la responsabilidad operativa recae íntegramente en los gobiernos locales.

Esta autonomía permite una adecuación territorial de los servicios, lo que facilita su contextualización a las particularidades sociales y geográficas de cada comuna. No obstante, también puede dar lugar a desigualdades en la cobertura, calidad y oportunidad de la atención, dependiendo de la capacidad administrativa y financiera de cada municipio (entrevista, 07 de mayo 2025).

3.6.8. Sistema de aseguramiento de la calidad

El sistema de protección infantil en Noruega dispone de un marco institucional robusto para el aseguramiento de la calidad, coordinado principalmente por la Dirección Noruega de Infancia, Juventud y Familia (Bufdir). Este marco incluye mecanismos de supervisión técnica, evaluación sistemática y control financiero a través de distintos niveles del Estado.

Bufdir y los gobernadores de condado (Statsforvalteren) son responsables de supervisar la implementación de los servicios municipales. Esta supervisión se realiza mediante:

- Auditorías técnicas y financieras periódicas.
- Controles de cumplimiento normativo en la ejecución de medidas de protección.
- Evaluaciones de procesos e impacto de programas e instituciones, con enfoque en derechos y estándares mínimos.

Además, las instituciones residenciales y los hogares de acogida deben estar acreditados y registrados oficialmente, y están sujetos a inspecciones continuas por parte de Bufetat (la agencia operativa regional).

La calidad también se asegura mediante requisitos de formación profesional y cualificación técnica para el personal que trabaja en protección infantil. Se exige: Formación universitaria en trabajo social, psicología u otras disciplinas pertinentes; Formación continua y especialización obligatoria en temas como trauma, salud mental, derechos del niño y atención intercultural y capacitación obligatoria para padres de acogida, brindada por Bufetat.

Además, toda medida coercitiva —como la remoción de un niño del hogar o una orden de cuidado alternativo— debe ser autorizada por la Junta de Bienestar Social del Condado (Fylkesnemnda). Las decisiones pueden ser apeladas ante el Tribunal de Distrito, garantizando un sistema de revisión externa e imparcial que refuerza la calidad procedimental y la legalidad de las intervenciones.

El sistema se apoya en plataformas digitales centralizadas que permiten:

- Registrar de manera estandarizada cada caso y sus medidas asociadas.
- Realizar seguimiento longitudinal de cada intervención.
- Garantizar la trazabilidad de decisiones, medidas y resultados.
- Facilitar la transparencia y la rendición de cuentas, tanto a nivel técnico como público.

Buudir promueve también la mejora continua a través del desarrollo de indicadores de calidad, líneas base de medición, y publicación de informes de evaluación y estadísticas anuales.

3.6.9. Sistema de mejora continua

El sistema de protección infantil en Noruega está orientado hacia una cultura institucional de aprendizaje, basada en la generación de evidencia, la innovación programática y la mejora permanente de la calidad de los servicios (entrevista, 07 de mayo 2025). Esta lógica de mejora continua se operacionaliza a través de varios mecanismos articulados a nivel nacional, regional y local.

Se promueve la actualización permanente de competencias del personal técnico, a través de programas de formación continua, capacitaciones específicas en áreas como salud mental infantil, trauma, trabajo con comunidades migrantes o metodologías participativas. Buudir coordina y financia gran parte de estas instancias formativas.

El país invierte de forma sostenida en investigación aplicada, evaluación de programas y sistematización de buenas prácticas, muchas de ellas encargadas por Buudir o el Ministerio de la Infancia y la Familia. Estas investigaciones alimentan el diseño de políticas, la actualización normativa y la mejora técnica de las intervenciones (entrevista, 07 de mayo 2025).

Noruega impulsa el diseño y evaluación de proyectos piloto que permiten experimentar nuevas metodologías de trabajo o enfoques territoriales diferenciados. Cuando estos modelos muestran buenos resultados, pueden ser escalados progresivamente a nivel nacional, favoreciendo una gestión basada en evidencia y orientada a resultados.

La agenda de mejora continua incluye enfoques prioritarios como:

- El fortalecimiento de la prevención temprana.
- La promoción de la participación activa de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones.
- La mejora de la coordinación intersectorial, especialmente en temas de salud, educación y justicia.

3.7. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA

A continuación, se presenta un análisis comparativo entre el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y seis experiencias seleccionadas (Chile – SNRSJ, Colombia, Uruguay, España, Italia y Noruega), en función de las dimensiones clave definidas para este estudio. Este apartado tiene por objetivo entregar una visión panorámica y sintética de los principales aprendizajes y contrastes entre las distintas experiencias internacionales.

3.7.1. Responsabilidades de cada nivel de gobierno

En el caso chileno, y tal como ya ha sido mencionado, el Servicio de Protección Especializada se organiza como un servicio nacional centralizado, con una estructura jerárquica que canaliza la implementación de los programas a través de organismos colaboradores acreditados, sin una fuerte articulación con los niveles subnacionales. La planificación y asignación presupuestaria se realiza desde el nivel central, lo que ha sido percibido como una barrera para la adaptación territorial, al dificultar respuestas más ágiles y pertinentes frente a las realidades locales. Esta centralización también genera tensiones en la coordinación con actores regionales, limitando la gobernanza multinivel que exige la protección integral de derechos.

En contraste, países como España y Italia otorgan un rol sustantivo a los gobiernos subnacionales, lo que permite no solo de una descentralización administrativa, sino también política y financiera. En España, las comunidades autónomas tienen competencias exclusivas en protección de infancia, lo que les permite definir estándares, establecer normativas propias y asignar presupuesto de acuerdo con las características y necesidades de sus territorios, dando lugar a sistemas adaptables, donde las políticas pueden enfocarse en problemáticas particulares —como pobreza infantil, migración, salud mental o discapacidad— sin requerir necesariamente autorizaciones del nivel central. En Italia, las regiones y municipios asumen funciones de implementación con marcos de colaboración financiera del gobierno central. Esto permite responder de forma diferenciada a las realidades locales, aunque introduce desafíos en cuanto a equidad territorial.

Noruega, por su parte, ofrece un modelo intermedio, donde la dirección nacional (Bufetat) mantiene la rectoría del sistema, pero delega la ejecución a unidades regionales que cuentan con poder operativo real y márgenes de decisión. Estas unidades no solo ejecutan, sino que coordinan territorialmente con otros actores y responden con soluciones más contextuales. En este sentido, se asemeja parcialmente al SNRSJ, que si bien tiene una conducción central (Dirección Nacional), asigna a sus Direcciones Regionales un rol activo en la gestión de convenios y coordinación intersectorial, aunque sin autonomía financiera.

Con todo, estos modelos comparados permiten mostrar que la descentralización efectiva mejora la pertinencia, la rapidez de respuesta, la coordinación intersectorial y la corresponsabilidad pública en la garantía de derechos. En resumen, el Servicio de Protección Especializada aparece como uno de los modelos más centralizados del conjunto, tanto en planificación como en financiamiento, lo que limita su capacidad de respuesta contextual frente a lo observado en modelos descentralizados como los de España, Uruguay y Noruega. No obstante, esto ofrece la ventaja que permite compensar las menores capacidades en ciertos territorios.

3.7.2. Fórmula de financiamiento

El Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia opera actualmente bajo un modelo de subvención por niño atendido, lo que ha sido, en muchas ocasiones, objeto de múltiples críticas por incentivar la cobertura por sobre la calidad e introducir inestabilidad financiera, especialmente en programas de baja demanda o alta complejidad. El pago se efectúa contra atención efectivamente realizada, lo que ha generado problemas de sostenibilidad en instituciones con altos costos fijos, debilitando la posibilidad de inversión en capacidades técnicas, infraestructura y procesos de mejora continua.

En cambio, modelos como el de Colombia, Noruega y el SNRSJ chileno han transitado hacia fórmulas de financiamiento basado en contratos licitados, que cubren el 100% del costo de la operación con independencia del número de niños atendidos. Este modelo permite una mayor previsibilidad financiera y favorece la planificación de largo plazo. La desvinculación entre financiamiento y volumen de atención elimina el incentivo perverso de sobrepoblar programas o rechazar casos complejos, y fomenta una cultura de responsabilidad institucional centrada en resultados cualitativos más que cuantitativos. Además, esta lógica contractual permite exigir estándares de calidad más altos, establecer indicadores de desempeño y activar mecanismos de corrección ante incumplimientos.

Uruguay, por su parte, aunque ha mantenido una lógica de convenios, ha avanzado en la incorporación de componentes basales que reconocen el costo estructural mínimo para operar adecuadamente, incluyendo gastos en personal, gestión técnica y formación continua. De esta forma, esta garantía de base da viabilidad operativa y reduce el estrés financiero de las instituciones. En los casos de España e Italia, los presupuestos se definen a nivel subnacional, muchas veces integrados a estrategias más amplias de bienestar. Los beneficios de estas fórmulas son múltiples: fortalecer la calidad, reducir la incertidumbre, profesionalizar la gestión institucional y favorecer la continuidad de la atención a los niños, niñas y adolescentes.

La diferencia clave es que el Servicio de Protección Especializada sigue operando bajo una lógica de transferencia directa por beneficiario, mientras que los modelos comparados tienden a desvincular el financiamiento de la cantidad de atenciones, apostando por financiar capacidades instaladas y resultados. Con todo, y para Chile, avanzar hacia modelos de financiamiento más estructurados y menos dependientes de la cantidad de atenciones efectivas permitiría reducir la vulnerabilidad financiera del sistema y orientar los incentivos hacia la mejora técnica y la innovación.

3.7.3. Rol del sector privado

El modelo chileno ha delegado históricamente la ejecución de la oferta a organismos colaboradores privados, muchos de ellos sin fines de lucro, pero también con presencia creciente de fundaciones con lógicas corporativas. Esta externalización estructural se ha mantenido en el Servicio de Protección Especializada y se replica parcialmente en el SNRSJ, aunque bajo reglas de contratación más exigentes. El Estado chileno, por tanto, ha operado, en términos funcionales, más como financista que como proveedor directo, lo que ha generado distancias entre el diseño de la política y su implementación concreta.

En contraste, Noruega y España ejecutan gran parte de sus programas a través de servicios estatales, especialmente en las fases más críticas como residencias y programas intensivos. Este modelo refuerza el rol del Estado como garante principal de derechos, permitiéndole una mayor capacidad de control sobre los estándares, las condiciones laborales de los equipos, la coherencia metodológica y la respuesta ante situaciones de emergencia. Además, evita problemas estructurales como la fragmentación de la oferta, la descoordinación territorial o la fuga de profesionales entre colaboradores.

Italia y Uruguay tienen presencia importante del tercer sector, pero en un marco de mayor regulación, financiamiento asegurado y fiscalización técnica estatal. Este tipo de relación no es meramente contractual, sino que implica un vínculo estratégico entre el Estado y los operadores, con corresponsabilidad formal en los resultados.

En este sentido, la comparación revela que, mientras otros países tienen modelos con mayor control público o asociaciones reguladas, Chile mantiene una lógica de tercerización que, sin los contrapesos adecuados, ha dificultado la gobernanza, debilitado la supervisión y generado tensiones de *accountability*. Repensar el rol del Estado en la provisión, especialmente en los dispositivos de alta complejidad, permitiría recuperar capacidad institucional, construir modelos piloto de excelencia y establecer referentes de calidad que eleven los estándares del conjunto del sistema.

3.7.4. Aportes de privados al sistema

En todos los países analizados, salvo Chile, se parte del principio de que el Estado debe cubrir el 100% del costo del servicio. El modelo de financiamiento chileno ha dependido, en algunos casos, del aporte adicional de los colaboradores para cubrir déficits estructurales, lo que genera desigualdades y pone en riesgo la sostenibilidad. En modelos como los de Noruega y España, esta situación sería inaceptable desde una perspectiva de responsabilidad estatal. La provisión de servicios para niños, niñas y adolescentes bajo protección es entendida como una obligación ineludible del Estado, por lo que se garantiza el financiamiento completo de las prestaciones, sin recurrir a donaciones, autogestión u otras fuentes de ingreso complementarias. Permitir que instituciones colaboradoras deban autofinanciarse —como ocurre en Chile— implica trasladar un deber público hacia actores privados, con consecuencias negativas en equidad, continuidad y calidad. En la práctica, esto significa que los programas más complejos o costosos, como los destinados a salud mental o consumo problemático, enfrentan mayores riesgos de cierre, mientras que se privilegia la operación de aquellos que resultan más rentables o fáciles de ejecutar. Este desequilibrio vulnera el principio de universalidad en la garantía de derechos y pone en tensión la ética del sistema.

En este sentido, se torna clave avanzar hacia un financiamiento estatal integral, pues permitiría evitar la competencia por recursos escasos, eliminar la dependencia de la filantropía, y asegurar una base financiera sólida para todos los programas, independientemente de su complejidad o ubicación territorial.

3.7.5. Nivel de autonomía de los niveles subnacionales

Como se señaló en la primera dimensión, la autonomía en Chile es más bien operativa. En el SNRSJ se reconocen algunas competencias regionales, pero el financiamiento y los contratos son centralizados, replicando una lógica similar al Servicio de Protección Especializada.

Modelos como el español y el italiano son ejemplos de alta descentralización, donde los niveles subnacionales no solo implementan, sino también diseñan e incluso financian programas. Esta autonomía permite mayor ajuste a las realidades territoriales, aunque requiere de capacidades técnicas locales sólidas.

En el caso español, las comunidades autónomas cuentan con competencias legislativas, administrativas y presupuestarias plenas en materia de protección de infancia, lo que les permite diseñar su propia red de dispositivos, definir prioridades estratégicas e incluso legislar sobre criterios de calidad. Esto ha permitido generar respuestas diferenciadas a fenómenos como la violencia intrafamiliar, la migración o la pobreza infantil, integrando políticas sociales, educativas y sanitarias a escala local. Respecto a Italia, la articulación entre regiones y municipios permite un modelo mixto, en que el gobierno central transfiere fondos con condiciones generales, pero son las unidades subnacionales quienes diseñan e implementan los servicios. Este

enfoque facilita el trabajo intersectorial, la participación comunitaria y la generación de innovación desde el territorio. Aunque estos modelos impliquen desafíos en términos de equidad y coordinación, han permitido dinamizar los sistemas de protección, reducir tiempos de respuesta y mejorar la pertinencia de las intervenciones. En el contexto de Chile, avanzar hacia una mayor descentralización —acompañada de fortalecimiento institucional territorial— permitiría una gestión más cercana, sensible a las particularidades socioculturales de cada región, y menos dependiente de decisiones del nivel central, que muchas veces no reflejan la diversidad de situaciones del país.

3.7.6. Sistema de aseguramiento de calidad

En el caso del Servicio de Protección Especializada, el sistema de aseguramiento de calidad es percibido como débil, con instrumentos poco estandarizados, escasa capacidad de monitoreo en terreno y baja articulación con procesos de mejora continua. Estos aspectos fueron abordados detalladamente en la etapa diagnóstica del presente estudio.

El SNRSJ ha intentado avanzar en este aspecto, creando un Consejo de Estándares y Acreditación, y unidades especializadas en supervisión técnica. Sin embargo, en modelos como Noruega y España, existen sistemas mucho más robustos, donde los estándares están anclados en normas técnicas específicas, los procesos de fiscalización son continuos y las consecuencias de incumplimiento son claras. En Noruega, el sistema de protección cuenta con una infraestructura normativa precisa, que establece requisitos mínimos obligatorios, indicadores de desempeño y procedimientos claros para la supervisión. Las unidades de fiscalización tienen personal capacitado, visitan regularmente los centros y generan reportes que inciden directamente en la continuidad de los programas. Asimismo, En España las comunidades autónomas tienen inspectores especializados que monitorean residencias, centros de día y programas ambulatorios, con competencias sancionatorias cuando corresponde. Además, existen mecanismos de retroalimentación con la ciudadanía, incluyendo niños, niñas y adolescentes, lo que fortalece la transparencia y la legitimidad del sistema. Estos enfoques permiten asegurar no solo el cumplimiento de estándares mínimos, sino también promover la mejora progresiva de los servicios, con foco en la experiencia usuaria y la efectividad de las intervenciones. En Chile, la instalación de un sistema de aseguramiento de calidad robusto, con capacidades técnicas, recursos y atribuciones reales, es un paso fundamental para garantizar la coherencia, equidad y legitimidad del sistema en su conjunto.

3.7.7. Sistema de mejora continua

Este es uno de los aspectos más débiles del modelo de financiamiento del Servicio de Protección Especializada. A la fecha, no existen incentivos reales para la innovación o mejora sistemática de los programas, ni procesos de aprendizaje y evaluación ex post que retroalimenten el diseño programático que efectúan los Colaboradores Acreditados.

Colombia, Noruega y Uruguay presentan experiencias más avanzadas, con unidades de evaluación de políticas, aplicación de instrumentos de seguimiento y, en algunos casos, vínculo con universidades o centros de investigación. En Colombia, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha impulsado evaluaciones periódicas sobre resultados de programas y ha generado guías metodológicas de mejora continua aplicadas a operadores externos. En Noruega, existe una cultura instalada de evaluación basada en evidencia,

con alianzas activas con el ámbito académico y uso sistemático de datos administrativos para la toma de decisiones. Uruguay, a través del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), ha incorporado instancias de monitoreo técnico y evaluación interna, con foco en la pertinencia y eficacia de las intervenciones. Estos modelos reconocen que un sistema de protección efectivo requiere de mecanismos permanentes de aprendizaje, innovación y retroalimentación. La mejora continua del sistema, por tanto, no solo permite adaptar las intervenciones a nuevas realidades o desafíos emergentes, sino que también fortalece la legitimidad institucional, al demostrar que el sistema se evalúa y que también puede ser corregido.

En este sentido, la capacidad de aprender del funcionamiento del sistema es clave para su sostenibilidad, y representa un punto crítico a desarrollar en Chile. Avanzar en esta dirección requiere instalar capacidades evaluativas tanto en el nivel central como en los propios colaboradores, desarrollar indicadores consistentes de proceso y resultado, e incorporar la innovación como un componente estructural del financiamiento y la supervisión. De esa manera sería posible construir un ecosistema institucional más inteligente, adaptativo y orientado de manera efectiva al bienestar de los niños, niñas y adolescentes atendidos en los distintos programas del Servicio.

3.7.8. Matriz comparativa de experiencias seleccionadas

En la Tabla 53 se presenta la de síntesis que permite observar de forma panorámica la posición del Servicio frente a los modelos analizados:

Tabla 53: Matriz comparativa de experiencias seleccionadas en relación al Servicio de Protección Especializada

Dimensiones de análisis	Chile (SNPE)	Chile (SNRSJ)	Colombia	Uruguay	España	Italia	Noruega
Responsabilidades de cada nivel de gobierno	Modelo centralizado con presencia regional. La Dirección Nacional define lineamientos estratégicos y las Direcciones Regionales ejecutan y coordinan localmente. Aún se evidencia una limitada capacidad de decisión en los territorios.	Modelo centralizado con fuerte dirección nacional. Las Direcciones Regionales ejecutan medidas impuestas por tribunales, con autonomía operativa limitada. Estándares definidos nacionalmente.	Modelo descentralizado. ICBF central establece lineamientos, pero las Direcciones Regionales tienen capacidad de adaptación e innovación local significativa.	INAU con alto control central. Las decisiones estratégicas y operativas están centralizadas. Menor capacidad de adaptación territorial.	Modelo descentralizado. Las Comunidades Autónomas tienen plena competencia sobre protección infantil. Alta adaptabilidad regional.	Gobiernos locales con rol operativo, bajo lineamientos del Ministerio. Regiones tienen atribuciones legislativas.	Modelo estatal. Dirección Nacional de Infancia, Juventud y Familia (Bufdir) define políticas. Ejecución en manos de oficinas regionales con amplio margen.
Fórmula de financiamiento	Modelo de subvención por niño atendido. Transferencias sujetas a cumplimiento de metas, con desfases y rezagos en pagos.	Compras públicas con licitaciones. Financiamiento anual garantizado por contrato. Mayor estabilidad y planificación.	Financiamiento vía contratos suscritos con operadores, con tarifas por tipo de modalidad. Existe mayor estabilidad financiera.	Presupuesto estatal directo. No se usan licitaciones ni contratos con privados. El financiamiento es basal.	Presupuesto regional. Cada Comunidad define modalidades y montos según sus prioridades.	Presupuesto público compartido entre municipio, región y Estado central. Enfoque cooperativo.	Presupuesto estatal directo. No hay licitaciones. Financiamiento basal y estable.
Rol del sector privado	Ejecutores privados acreditados implementan la mayoría de los programas. Alta dependencia del	Operación mediante organismos acreditados, seleccionados vía licitación. Alta exigencia técnica y regulatoria.	Importante presencia del sector privado. Operadores privados desarrollan la mayoría de los programas.	Limitado. El Estado asume la gestión directa de la mayoría de los programas.	Variado según región. En algunas predominan operadores privados, en otras, gestión directa a nivel CCAA y local.	Municipios contratan a organizaciones del tercer sector para ejecutar programas.	Mínima. El Estado opera la mayoría de los servicios, aunque hay algunas alianzas estratégicas.

Dimensiones de análisis	Chile (SNPE)	Chile (SNRSJ)	Colombia	Uruguay	España	Italia	Noruega
	sector privado para la operación.						
Aportes privados al sistema	Muy acotados. Se limita principalmente a recursos propios de las instituciones colaboradoras.	No contempla aportes privados sistemáticos. Todo el financiamiento corre por parte del Estado.	Moderado. Se promueve la corresponsabilidad, pero no hay incentivos estructurales definidos.	No se contemplan. La operación es íntegramente estatal.	En algunas regiones existen alianzas con fundaciones o redes comunitarias que aportan recursos.	Alto. Las organizaciones sociales pueden aportar infraestructura, voluntariado y fondos propios.	Bajo. No es estructural. Las iniciativas privadas son puntuales.
Nivel de autonomía de los niveles subnacionales	Baja. Las decisiones estratégicas se toman a nivel central. Las regiones tienen poca capacidad de adaptación o gestión autónoma.	Media. Direcciones regionales pueden adaptar medidas a contextos locales, pero no tienen autonomía presupuestaria.	Alta. Las regiones tienen más margen para adaptar modalidades y ajustar implementación con base en contexto local.	Baja. El diseño es centralizado y la flexibilidad territorial es reducida.	Muy alta. Las decisiones son propias de cada Comunidad Autónoma, con plena autonomía.	Alta. Cada municipio diseña e implementa con criterios propios, aunque con estándares generales.	Alta. Las oficinas regionales tienen capacidad operativa real y adecuación local.
Sistema de aseguramiento de calidad	Supervisión técnica por parte del Servicio. No hay mecanismos robustos ni sistemáticos de retroalimentación formal ni sanción proporcional.	Consejo de Estándares y Acreditación define normas técnicas. Supervisión a nivel nacional y regional.	Sistema normado con lineamientos técnicos y evaluación periódica de calidad. Se aplican instrumentos de evaluación y existe supervisión periódica.	Sistema interno de control y evaluación. Menor desarrollo que en Colombia o España.	Sistemas de calidad definidos por cada comunidad. Auditorías técnicas y sistemas propios de indicadores.	Normas técnicas nacionales. Cada región desarrolla mecanismos propios de supervisión. Algunos estándares comunes.	Sistema nacional de calidad. Supervisión estatal, auditorías y evaluación permanente. Se vincula a formación profesional.
Sistema de mejora continua	Limitado desarrollo. No existen sistemas formales de aprendizaje institucional ni incentivos específicos para innovación programática o mejora continua.	Instalación incipiente. Aún sin indicadores formalizados. Se proyecta avanzar en licitaciones diferenciadas y formación de perfiles regionales.	Presencia de pilotos e innovaciones institucionalizadas. Incentivos para buenas prácticas. Se promueve sistematización de aprendizajes.	Procesos de mejora a partir de evaluación. Experiencias locales replicadas. Rol activo de los equipos técnicos del INAU.	Buena parte de las Comunidades Autónomas disponen de estrategias regionales de innovación y mejora. Alta autonomía.	Experiencias diversas. Algunas regiones cuentan con observatorios y sistemas de innovación. Poca homogeneidad nacional.	Integrado al sistema. Auditorías, evaluación de desempeño y mecanismos de mejora continua institucionalizados.

Fuente: Elaboración propia

4. SÍNTESIS Y HALLAZGOS PARA LA PROPUESTA DE ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

4.1. HALLAZGOS TRANSVERSALES Y PATRONES COMUNES

El análisis comparado de los seis modelos internacionales revisados –Colombia, Uruguay, España (Castilla y León), Italia, Noruega e Italia– junto al caso chileno del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ), permite identificar una serie de patrones estructurales que trascienden las particularidades institucionales de cada país y que resultan especialmente relevantes para el diseño de un nuevo esquema de financiamiento del Servicio.

En primer lugar, se observa que en todos los países estudiados existe un fuerte predominio del financiamiento público directo por parte del Estado o de las instancias subnacionales, sin mecanismos significativos de copago o cofinanciamiento por parte de los usuarios o los prestadores. Incluso en contextos descentralizados como España o Italia, la provisión de servicios a la infancia es asumida como una responsabilidad estatal indelegable, con niveles variables de colaboración con organizaciones privadas sin fines de lucro.

Otro patrón común es la tendencia hacia la profesionalización y estandarización de los servicios a través de mecanismos formales de acreditación, supervisión y evaluación. Aunque la rigurosidad y alcance de estos mecanismos varía entre países, todos reconocen la necesidad de alinear la calidad del servicio con exigencias técnicas mínimas y marcos regulatorios estables. En algunos casos, como Noruega, Uruguay y el SNRSJ en Chile, esta estandarización alcanza un nivel elevado mediante el uso de sistemas de información centralizados, expedientes únicos y separación entre procesos de supervisión y pago.

También es transversal la dificultad para compatibilizar la eficiencia operativa con la equidad territorial. Países como Italia o España, con sistemas altamente descentralizados, han avanzado en adaptaciones territoriales de la oferta, pero aún enfrentan importantes brechas de cobertura y calidad entre regiones. En contextos más centralizados como Colombia, Uruguay o el Servicio, en cambio, la homogeneidad de criterios muchas veces choca con la diversidad de necesidades locales. Esto evidencia la necesidad de explorar mecanismos intermedios, como licitaciones diferenciadas o criterios de excepcionalidad territoriales, que compatibilicen coherencia nacional y pertinencia regional.

En términos de sostenibilidad financiera, si bien todos los sistemas se basan en presupuestos públicos, se identifican diferentes mecanismos de asignación y ajuste. Algunos, como Castilla y León, Noruega o Uruguay, operan con planificación plurianual y estructuras tarifarias que incorporan componentes de costos reales; otros, como el Servicio de Protección Especializada o el ICBF, presentan fórmulas más rígidas o parciales que no siempre cubren el 100% del costo del servicio, lo que obliga a los prestadores a buscar financiamiento adicional.

Finalmente, todos los sistemas reconocen el valor de la colaboración con el tercer sector, aunque con distintos grados de formalización. Mientras en Italia, Noruega o Uruguay esta relación se rige por procesos normados y exigencias técnicas claras, en Colombia o el Servicio de Protección Especializada en Chile existen modelos más flexibles, pero también más desiguales, que pueden generar diferencias importantes en la calidad y sostenibilidad de la atención según el tamaño y capacidad de las organizaciones ejecutoras.

4.2. OPORTUNIDADES DETECTADAS PARA LA PROPUESTA DE ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

A partir de estos hallazgos, se identifican diversas oportunidades que pueden orientar el diseño de un nuevo esquema de financiamiento para el Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia:

4.2.1. Superación del modelo de subvenciones parciales

Las experiencias de Castilla y León, Noruega, Uruguay y el SNRSJ en Chile, evidencian que el financiamiento debe cubrir el costo real del servicio, no solo una fracción del mismo. Esto es lo único compatible con la responsabilidad que le cabe al estado al haber ratificado la CDN, y, además, permite a los prestadores planificar con mayor certeza, reducir la dependencia de fuentes de financiamiento externas, y concentrarse en la calidad y mejora continua de la atención.

En el caso del Servicio Nacional de Protección Especializada, la subvención parcial genera distorsiones: los prestadores deben buscar fondos adicionales para sobrevivir o dar una atención digna, asumir riesgos financieros o restringir la cobertura efectiva, lo que afecta la equidad territorial y genera brechas en la implementación. Avanzar hacia esquemas de financiamiento que cubran el costo real del servicio, definidos sobre la base de tarifas técnicas, estándares de calidad y costos medios comparables, permitiría garantizar un umbral mínimo de condiciones operativas para todas las organizaciones, en todos los territorios.

Modelos como el noruego y el italiano permiten complementar este financiamiento base con cofinanciamiento estatal para casos de alta complejidad, facilitando una respuesta más precisa a las necesidades de cada niño, niña o adolescente atendido. Las características de los niños y sus familias ya han sido incorporadas explícitamente en otros mecanismos de financiamiento, como la Subvención Escolar Preferencial, que no solo considera mejoramiento por la situación individual, sino también por concentración de alumnos vulnerables, con el objetivo de ofrecer iguales oportunidades de resultados de aprendizaje a todos los niños.

4.2.2. Incorporación de contratos formales y estándares obligatorios

La transición desde convenios informales hacia instrumentos contractuales con obligaciones recíprocas, exigencias técnicas y mecanismos de fiscalización es una constante en sistemas como los de España (conciertos sociales), Uruguay (convenios marco con criterios de calidad) o el propio SNRSJ. Esta formalización permite clarificar responsabilidades, profesionalizar la relación público-privada, reducir arbitrariedades en la asignación de fondos y generar incentivos alineados con el logro de resultados.

En particular, la existencia de estándares mínimos obligatorios, auditables y vinculados al financiamiento, refuerza el carácter técnico del sistema y genera un piso de calidad común. La incorporación de indicadores de cobertura, oportunidad, calidad técnica, puede permitir pagos condicionados al cumplimiento o incentivos positivos para quienes superen los umbrales establecidos.

Además, este vínculo contractual es clave para asegurar un marco de corresponsabilidad entre el Estado y los prestadores, con mecanismos claros de renovación, sanción o término anticipado en caso de incumplimiento, fortaleciendo así la gobernanza del sistema. Para el Servicio, por tanto, avanzar hacia este tipo de vínculo

contractual permitiría formalizar la relación con los prestadores, reducir discrecionalidades, y asegurar la implementación efectiva de los programas priorizados.

4.2.3. Desarrollo de mecanismos de ajuste territorial

Un problema recurrente del Servicio es su baja capacidad de adaptación a realidades territoriales dispares. Las experiencias de Italia, España, Noruega e incluso del SNRSJ en Chile muestran que es posible incorporar fórmulas de financiamiento diferenciadas que consideren variables como dispersión geográfica, ruralidad, complejidad de la demanda, condiciones de acceso a redes de apoyo y densidad poblacional.

Estos mecanismos permiten ajustar los recursos en función de las condiciones estructurales del territorio y las comunidades, además de los propios niños y sus familias como se sugirió en la sección 4.2.1, evitando replicar una lógica homogénea en contextos profundamente desiguales. En Italia, por ejemplo, las regiones y municipios definen su programación social en base a planes territoriales y niveles mínimos de prestaciones, mientras que, en Noruega, la cofinanciación estatal a los municipios permite compensar desigualdades fiscales y de capacidad instalada.

Incorporar este enfoque en el Servicio significaría transitar desde una lógica estándar nacional a una más flexible, sensible al territorio y con márgenes programáticos o presupuestarios regionalizados, pero dentro de un marco normativo y técnico común.

4.2.4. Fortalecimiento de la gobernanza y la coordinación territorial

Modelos como los de Noruega, Uruguay e Italia evidencian la necesidad de contar con instancias de gobernanza local o regional que tengan capacidades técnicas, autonomía operativa y vínculos efectivos con otros sectores del Estado. Estas instancias permiten planificar, adaptar, coordinar y supervisar la oferta de servicios en el territorio, y sirven como puente entre el nivel central y los operadores.

En Uruguay, por ejemplo, los Comités de Recepción Local permiten evaluar casos, activar rutas de protección y articular las respuestas interinstitucionales; en Noruega, los municipios son el eje del sistema, con respaldo técnico de agencias nacionales; y en Italia, los Ambiti Territoriali ejecutan la política social con base en planes regionales y nacionales, supervisados por la plataforma SIOSS. Existe también una coordinación con el sector salud, que asegura contar con los especialistas de salud mental para tratar a los niños.

En Chile, la creación de unidades territoriales de planificación e interlocución, dependientes del Servicio, pero con autonomía relativa, permitiría resolver uno de los principales cuellos del modelo actual: la desconexión entre decisiones centrales y realidades locales, lo que fue evidenciado en el diagnóstico institucional. Por otra parte, si el sector salud asumiera la necesidad de contar con suficientes psiquiatras para atender a los niños se podría resolver un déficit de estos especialistas sobre el cual se llama hace tiempo la atención, lo que está relacionado con el bajo porcentaje del presupuesto que el Ministerio de Salud destina a salud mental.

4.2.5. Mejora del sistema de aseguramiento de calidad y trazabilidad

El fortalecimiento del sistema de aseguramiento de calidad es transversal en los países analizados. Noruega ha desarrollado un modelo que integra supervisión técnica, formación obligatoria, inspecciones periódicas, exigencias de registro y acreditación, y un sistema digital que permite trazabilidad completa de cada caso. A

esto se suma la separación institucional entre supervisión y pago, lo que reduce conflictos de interés y protege el componente técnico del control.

En el caso chileno, replicar algunos de estos elementos permitiría consolidar un ecosistema más inteligente, capaz de aprender y adaptarse. Esto incluye: Plataformas de información únicas e interoperables; protocolos comunes de intervención y reporte; auditorías técnicas más regulares; revisión de los estándares de acreditación de colaboradores; monitoreo orientado a resultados.

Implementar este tipo de herramientas puede dar mayor legitimidad pública al sistema, facilitar el control ciudadano, y mejorar la rendición de cuentas de los prestadores.

4.2.6. Promoción de la mejora continua institucional

Una oportunidad estratégica clave es avanzar hacia una cultura institucional centrada en el aprendizaje organizacional y la mejora continua. Este enfoque, observado en países como Colombia, Noruega, Uruguay y Italia, implica abandonar modelos de supervisión exclusivamente punitivos o reactivos, para transitar hacia esquemas que prioricen el desarrollo de capacidades, la retroalimentación permanente y la generación sistemática de evidencia para la toma de decisiones.

En Colombia y Uruguay, por ejemplo, se han institucionalizado sistemas de evaluación interna y auditorías técnicas regulares que permiten monitorear procesos, detectar áreas críticas y promover ajustes informados en la operación de los programas. Noruega, por su parte, destaca por incorporar investigación aplicada y la evaluación sistemática de programas piloto, que permiten innovar metodológicamente y escalar buenas prácticas a nivel nacional, fortaleciendo así la efectividad de las políticas públicas. En Italia, además, se observa una apertura significativa hacia la colaboración con universidades, centros de estudio y organizaciones de la sociedad civil para enriquecer el proceso evaluativo, fortalecer los diagnósticos institucionales y dar mayor legitimidad técnica y social al sistema.

Finalmente, otro componente esencial es la actualización permanente del capital humano. Países como Noruega y España han desarrollado programas obligatorios de formación continua para los profesionales del sistema, especialmente en temáticas críticas como trauma, salud mental infantil, trabajo con comunidades migrantes, metodologías participativas y enfoque de derechos. Este tipo de inversión refuerza la profesionalización del sector y contribuye a reducir la rotación de personal, un problema recurrente también en el Servicio Nacional de Protección Especializada.

Para el Servicio, adoptar este tipo de lógica permitiría incrementar la capacidad de adaptación institucional frente a los cambios del entorno, robustecer el diseño de políticas basadas en evidencia, y consolidar una cultura organizacional orientada al aprendizaje permanente, la innovación responsable y la mejora sostenida de la calidad de atención.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Observatorio de Niñez y Políticas Públicas. (2023). Boletín de Niñez y Adolescencia 2023. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales. Recuperado de https://www.observatoriodeninez.cl/wp-content/uploads/2024/03/Boletin_Ninez_2023_ONP.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2022. Gobierno de Chile. Recuperado de <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2023). Estimaciones y proyecciones de población 1992-2050. Recuperado de <https://www.ine.cl>
- UNICEF Chile. (2023). Situación de la infancia en Chile. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Recuperado de <https://www.unicef.org/chile>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2023). *Ley N° 21.527: Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y regula el régimen de responsabilidad penal de adolescentes*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1219923>
- Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. (2024). *Brochure SRJ 2024*. Unidad de Comunicaciones del SRJ, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gobierno de Chile. <https://www.reinsercionjuvenil.gob.cl/>
- Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. (2023). *Newsletter N°4 – Octubre 2023*. Gobierno de Chile.
- Subsecretaría de Justicia. (2023). *Resolución Exenta N°4: Aprueba estándares de acreditación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil*. Gobierno de Chile.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (s.f.). *Portal oficial del ICBF*. Disponible en el enlace: <https://www.icbf.gov.co/>
- Portal de Función Pública. *Ley 75 de 1968 Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4828>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2012). *Manual operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Disponible en el enlace: https://www.icbf.gov.co/system/files/manual_operativo_snbfb.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (s.f.). *Código de la Infancia y la Adolescencia - Ley 1098 de 2006*. Disponible en el enlace: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/codigoinfancialey1098.pdf>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (s.f.). *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030*. Disponible en el enlace: https://www.icbf.gov.co/system/files/politica_nacional_de_infancia_y_adolescencia_2018-2030_1.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (s.f.). *Sistema Nacional de Bienestar Familiar - SNBF*. Disponible en el enlace: <https://es.slideshare.net/ICBFColombia/sistema-nacional-de-bienestar-familiar-snbfb>

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (s.f.). *ABC del Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Disponible en el enlace: <https://studylib.es/doc/4627645/abc-del-sistema-nacional-de-bienestar-familiar>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (s.f.). *Sistema Nacional de Bienestar Familiar - ppt video online*. Disponible en el enlace: <https://slideplayer.es/slide/9041103/>
- El Observador. (2023). INAU no tiene plata para los CAIF: 130 centros fueron abiertos o ampliados sin financiamiento asignado según el nuevo gobierno. <https://www.elobservador.com.uy/nacional/inau-no-tiene-plata-los-caif-130-centros-fueron-abiertos-o-ampliados-financiamiento-asignado-segun-nuevo-gobierno-n6000911>
- Genta, P. (2013). Protección a la Primera Infancia en Uruguay. https://www.academia.edu/20015157/Protecci%C3%B3n_a_la_Primer_a_Infancia_en_Uruguay
- IMPO. (2005). Ley N.º 17.866. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/8>
- IMPO. (2004). Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N.º 17.823). <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). (2023). SIPIAV en cifras: se presentó el informe de gestión 2022. <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3629-sipiav-en-cifras-se-presento-el-informe-de-gestion-2022>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). (2023). Sistema de Protección Especial INAU 2020-2023. <https://www.inau.gub.uy/content-page/item/3792-sistema-de-proteccion-especial-inau-2020-2023>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). (2019). Resolución 3715/2019 – Reglamento General de Convenios. <https://www.inau.gub.uy/institucional/funcionarios/resoluciones/107-resoluciones-2019/2898-resol-3715-2019-reglamento-general-de-convenios>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). (2013). Reglamento General de Convenios. <https://vidaeducacion.org/wp-content/uploads/2013/10/res-1732-013-exp-2602-013-reglamento-general-de-convenios.pdf>
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). (s.f.). Historia del INAU. <https://www.inau.gub.uy/institucional/historia>
- Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). (2015). Ley N.º 19.367. https://www.inisa.gub.uy/images/llamados/Ley_N19367.pdf
- Municipio G de Montevideo. (s.f.). 14ª edición de los Fondos de Iniciativas de Niños, Niñas y Adolescentes. <https://municipiog.montevideo.gub.uy/14va-edici%C3%B3n-de-los-fondos-de-iniciativas-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes>
- Presidencia de la República. (2023). Informe SIPIAV registró 24 situaciones diarias de violencia hacia niñas, niños y adolescentes. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/informe-sipiav-registro-24-situaciones-diarias-violencia-hacia-ninas-ninos>
- UNICEF. (2020). Estudio de población del sistema de protección 24 horas INAU. <https://www.unicef.org/uruguay/media/4476/file/Estudio%20de%20poblaci%C3%B3n%20del%20sistema%20de%20protecci%C3%B3n%20a%20las%2024%20horas%20INAU.pdf>
- UNICEF. (2019). Privaciones múltiples en la infancia en Uruguay a 2019. [https://bibliotecaunicef.uy/documentos/258 Privaciones multiples Uruguay a 2019.pdf](https://bibliotecaunicef.uy/documentos/258%20Privaciones%20m%C3%BAltiples%20Uruguay%20a%202019.pdf)

- UNICEF. (s.f.). Análisis de la pobreza infantil en Uruguay. <https://www.unicef.org/uruguay/infancia-en-datos/pobreza-infantil/an%C3%A1lisis-de-la-pobreza-infantil-en-uruguay>
- Wikipedia. (s.f.). Centros de Atención a la Infancia y a la Familia. https://es.wikipedia.org/wiki/Centros_de_Atenci%C3%B3n_a_la_Infancia_y_a_la_Familia
- Wikipedia. (s.f.). Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_del_Ni%C3%B1o_y_Adolescente_del_Uruguay
- Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. (s.f.). *Portal institucional*. Disponible en el enlace: <https://www.servicioproteccion.gob.cl/portal/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2025). *Ley N° 21.302: Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica*. Disponible en el enlace: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1154203>
- Academia Judicial de Chile. (2022). *Ley 21.302: Cambios y desafíos del nuevo sistema proteccional*. Disponible en el enlace: https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2022/11/MD55-Ley-21.302_-Cambios-y-desafios-del-nuevo-sistema-proteccional.pdf
- Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. (2025). *Reglamentos*. Disponible en el enlace: <https://www.servicioproteccion.gob.cl/reglamento.html>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2023). *Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y las familias. Presupuestos Generales del Estado 2023*. Gobierno de España. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia/impactoPGE2023.htm>
- Gobierno de España. (2021). *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, 5 de junio de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8/con>
- Gobierno de España. (2015). *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. Boletín Oficial del Estado, núm. 180, 29 de julio de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/07/28/26>
- Gobierno de España. (1996). *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Boletín Oficial del Estado, núm. 15, 17 de enero de 1996. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/01/15/1/con>
- Junta de Castilla y León. (2017). Decreto 2/2017, de 12 de enero, por el que se regula la acción concertada en el ámbito de los servicios sociales. Boletín Oficial de Castilla y León. Recuperado de <https://bocyl.jcyl.es>
- Capesciotti, Marta (2023) Italy. In Mapping child protection systems in the EU (27).
- European Union Agency for Fundamental Rights (2023) Mapping Child Protection Systems in the EU. Update 2023. Report.
- Pavolini, Emmanuele, Massimo Baldini, Sara Barrias, Simona Colucci, Massimo Conte, Marta Cordini, Silvia Crespi, Valeria De Tommaso, Cristian Fabbi, Giampiero Griffio, Stefano Laffi, Franca Maino, Lorenzo Newman, Alice Pelosi, Silvia Pontoglio, Andrea Rampini, Chiara Saraceno, Giorgio Tamburlini, Moris Triventi and Salvatore Vassall (2022) Analysis of politics, programmes, budgets addressing child poverty and social exclusion in Italy. Deep Dive. Child Guarantee.

- Ministero dell’Interno. (2022). Sistema di accoglienza e integrazione (SAI): guida operativa. <https://www.interno.gov.it>
- European Migration Network. (2023). Policies on reception, return and integration arrangements for unaccompanied minors in the EU and Norway. <https://home-affairs.ec.europa.eu/>
- Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2016). Housing First: Ending homelessness, transforming systems, and changing lives. Oxford University Press.
- Barnevernsutvalget. (s.f.). English summary. Recuperado el 14 de mayo de 2025, de <https://barnevernsutvalget.no/english/>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (2024). Child welfare services in Norway. Disponible en: <https://www.bufdir.no/en/child-welfare-services/>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (s.f.). Role of the child welfare services. Recuperado de <https://www.bufdir.no/en/child-welfare-services/role/>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). (2023). Statistical overview of child welfare in Norway 2023. Recuperado de <https://bufdir.no>
- Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven). Disponible en: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/1992-07-17-100>
- Evans McGinn, D., & Solheim, T. (2025). Utilisation of a cultural perspective in child welfare expert assessments in Norway. Better Care Network. Recuperado de <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2025-01/evans-mcginn-et-al-2025-utilisation-of-a-cultural-perspective-in-child-welfare-expert-assessments-in-norway.pdf>
- European Commission, Eurydice – Early Childhood and School Education Funding in Norway, (2023). Disponible en: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/norway/early-childhood-and-school-education-funding>
- European Commission / EACEA / Eurydice. (2021). Norway - National reforms in early childhood education and care. Recuperado de https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/sites/default/files/2023-04/Norway_2021.pdf
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2022). Violence against children in the EU. Recuperado en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/762472/EPRS_IDA\(2024\)762472_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/762472/EPRS_IDA(2024)762472_EN.pdf)
- Fundación Colunga (2024). Primer Informe Nacional del Bienestar de la Niñez. Recuperado de <https://www.observatorioninez.org/correlato-digital>
- Ley N° 21.302. Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica. Diario Oficial de la República de Chile. 19 de noviembre de 2020.
- Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven). (1992). Hentet fra [Ley de 17 de julio de 1992 n.º 100 sobre Servicios de Protección Infantil (Barnevernloven). (1992)] Disponible en: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/1992-07-17-100>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2024). Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia - Mejor Niñez. Recuperado de <https://www.servicioproteccion.gob.cl/portal/>
- Munin – Child Welfare Reforms in Norway: Strengthening Preventive Work and Multidisciplinary Collaboration. Disponible en: <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/36670/article.pdf>

- Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies (NKVTS). (2023). Childhood experiences of violence and abuse: A national survey of Norwegian adolescents aged 12 to 16 years. Recuperado de <https://www.nkvts.no/english/report/childhood-experiences-of-violence-and-abuse-a-national-survey-of-norwegian-adolescents-12-to-16-years-of-age/>
- Norwegian Institute of Public Health (FHI). (s.f.). Overweight and obesity in Norway. Recuperado de <https://www.fhi.no/en/he/hin/health-disease/overweight-and-obesity-in-norway—/>
- Oslo Metropolitan University (OsloMet). (s.f.). UNGVOLD 2023 – Violence and abuse in the lives of children and youth in Norway. Recuperado de <https://www.oslomet.no/en/research/research-projects/ungvold-2023>
- Statistics Norway (Statistisk sentralbyrå). (2024). Children and youth – statistics. Recuperado en: <https://www.ssb.no/en/befolkning/barn-og-unge/statistikk>
- Statistics Norway (SSB). (s.f.). Child welfare. Recuperado de <https://www.ssb.no/en/sosiale-forhold-og-kriminalitet/barne-og-familievern/statistikk/barnevern>
- UNICEF Innocenti. (2023). Report Card 18: Child well-being in rich countries. Recuperado de <https://www.unicef.ca/en/unicef-report-card-18>
- Wikipedia contributors. (s.f.). Norwegian Child Welfare Services. Wikipedia. Recuperado el 14 de mayo de 2025, de https://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_Child_Welfare_Services.

Parte 3

Propuesta de esquema de financiamiento para la oferta programática del Servicio.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	267
1.1. Objetivos del Estudio	267
1.1.1. Objetivo general	267
1.1.2. Objetivos específicos	267
1.2. Metodología	268
1.2.1. Etapa 1: Inicio y adecuación técnica	268
1.2.2. Etapa 2: Diagnóstico económico financiero de la oferta programática	269
1.2.3. Etapa 3: Análisis comparado de esquemas de financiamiento	271
1.2.4. Etapa 4: Diseño del esquema de financiamiento	272
2. Hallazgos de Etapas Previas	276
2.1. Diagnóstico económico financiero de la oferta programática del Servicio	276
2.2. Análisis comparado de esquemas de financiamiento (Benchmarking internacional).....	278
3. Diseño del Esquema de Financiamiento	280
3.1. Fundamentación.....	280
3.2. Esquema de Incentivos	282
3.3. Metodologías de Pago	286
3.4. Metodología de Estimación de Tarifas.....	287
3.5. Métodos de Cálculo	290
3.5.1. Principios rectores del cálculo	290
3.5.2. Estructura general del cálculo.....	290
3.6. Gobernanza	292
3.7. Consideraciones Legales y Normativas	296
3.7.1. Ley N° 20.032 y Decreto N° 7 (Régimen de subvenciones y su reglamento)	298
3.7.2. Ley N° 21.302 y Decreto N° 9 (Creación y estructura del Servicio de Protección Especializada)	299
3.7.3. Ley N° 21.430.....	300
3.7.4. Decreto N° 13	300
3.7.5. Decreto N° 12	300
3.7.6. Decreto N° 6 (Lineamientos de trabajo con familias)	301

3.7.7.	Decreto N° 5	301
3.7.8.	Modificaciones que considerar.....	301
3.7.9.	Priorización de las medidas propuestas.....	302
3.8.	Evaluación y Monitoreo.....	303
4.	Propuesta de Plan de Implementación del Esquema de Financiamiento	309
4.1.	Plan de Implementación	309
4.1.1.	Fase de Inicio	310
4.1.2.	Fase de Transición	312
4.1.3.	Fase de Consolidación.....	316
5.	Modelo de Simulación: Equilibrio entre Costos y Aportes Institucionales por Programa	323
5.1.	Diagnóstico Clínico Especializado	323
5.1.1.	Objetivo y metodología de estimación	323
5.1.2.	Análisis de costos bajo los estándares de calidad	325
5.1.3.	Aportes institucionales, criterio territorial y equilibrio financiero	327
5.1.4.	Resumen de hallazgos.....	330
5.2.	Acompañamiento Familiar Territorial y Programa de Prevención Focalizada	331
5.2.1.	Metodología de estimación de costos	331
5.2.2.	Reglas de aporte institucional y equilibrio respecto de los costos estimados	333
5.2.3.	Resumen de hallazgos.....	335
5.3.	Conclusiones del Ejercicio de Simulación	336
6.	Conclusiones del Estudio	339
7.	Anexos	341
7.1.	Talleres Colaborativos Propuesta Esquema Financiamiento	341

6. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al Informe Final del Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, en el marco de la Etapa 4 denominada en las bases de licitación como ***“Propuesta de esquema de financiamiento para la oferta programática del Servicio”***.

Este informe presenta de manera integrada los hallazgos, análisis y definiciones desarrolladas a lo largo de las etapas previas del estudio —diagnóstico del esquema vigente, y el análisis comparado de referencias nacionales e internacionales— para sustentar una propuesta técnica de financiamiento que sea sostenible en el tiempo, eficiente en la asignación y uso de recursos, y que garantice la calidad, pertinencia y oportunidad de la intervención hacia niños, niñas y adolescentes.

El documento se estructura en secciones que abordan, en primer lugar, los hallazgos de las etapas previas y la fundamentación de la elaboración de la propuesta. Posteriormente, se expone el diseño del esquema propuesto con cada uno de sus criterios, una propuesta para la implementación del esquema, acompañado de la modelación y simulación de escenarios de implementación, y finalmente un capítulo de conclusiones y recomendaciones generales del estudio. Con ello, se busca proporcionar al Servicio un documento que sirva como una herramienta robusta y aplicable que oriente la toma de decisiones estratégicas en materia de financiamiento de su oferta programática.

6.1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

A continuación, se presentan los objetivos del proyecto “Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia”.

6.1.1. Objetivo general

Diseñar un esquema de financiamiento que asegure la sostenibilidad financiera de los programas diseñados por el Servicio, el uso eficiente de los recursos públicos y garantice la calidad, oportunidad y eficiencia de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

6.1.2. Objetivos específicos

- I. Elaborar un diagnóstico del esquema de financiamiento actual de Colaboradores Acreditados que implementan la oferta programática del Servicio, identificando y analizando incentivos, desafíos y oportunidades que enfrentan para lograr sostenerse financieramente en el tiempo, contemplando potenciales efectos y distorsiones en la implementación de la oferta.
- II. Analizar comparativamente (Benchmarking) diferentes esquemas de financiamiento (nacionales e internacionales) como referencia para el desarrollo de una propuesta de esquema de financiamiento sostenible y eficiente para la oferta programática del Servicio.
- III. Diseñar un esquema de financiamiento sostenible que optimice el mecanismo de transferencia de recursos a través de la formalización de un esquema de incentivos orientados al aseguramiento de la eficiencia en la asignación y uso de recursos, la sostenibilidad financiera de sus Colaboradores

Acreditados, la pertinencia territorial de la oferta y el incremento de la calidad de las prestaciones otorgadas a los niños, niñas y adolescentes, de manera consistente con sus orientaciones técnicas.

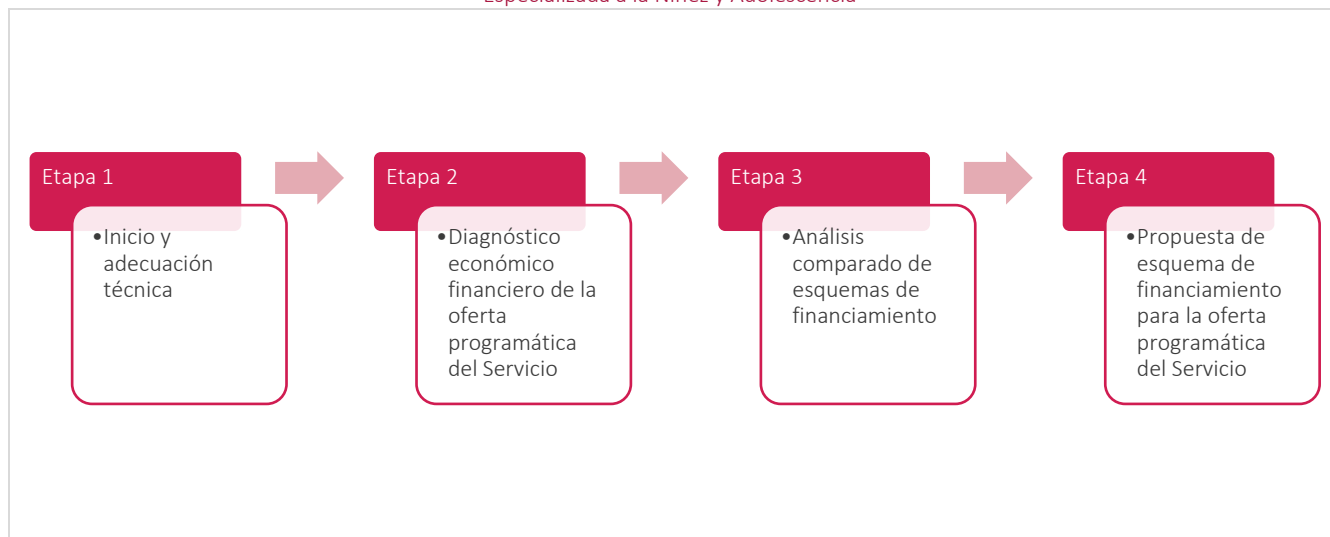
6.2. METODOLOGÍA

La metodología se concibió como un proceso secuencial, iterativo y acumulativo. Cada etapa produjo insumos que alimentaron la siguiente, resguardando así la trazabilidad entre diagnóstico, comparación internacional y diseño. El principio rector fue transformar evidencia en decisión aplicable, es decir, pasar de “lo que sabemos” a “lo que podemos implementar”, manteniendo consistencia con las Bases de Licitación y el mandato institucional del Servicio. Con esto, tres ideas ordenaron el trabajo:

- Triangulación de fuentes (estudios y normativa, registros administrativos y levantamiento cualitativo),
- Comparabilidad entre experiencias (benchmarking con criterios explícitos), y
- Co-creación con la contraparte (talleres temáticos y validaciones progresivas).

La Ilustración 4 sintetiza el flujo de etapas del estudio: Etapa 1 (inicio y adecuación técnica), Etapa 2 (diagnóstico económico-financiero), Etapa 3 (benchmarking internacional), y Etapa 4 (propuesta de diseño del nuevo esquema).

Ilustración 4: Etapas del "Estudio de análisis del esquema de financiamiento para los programas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia"



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se describe la metodología utilizada en cada etapa.

6.2.1. Etapa 1: Inicio y adecuación técnica

Esta etapa comenzó con la reunión de inicio (kick-off) entre el equipo consultor y la contraparte técnica del Servicio, instancia en la cual se revisaron los alcances del estudio y se ajustaron diversos aspectos de la propuesta técnica adjudicada. En particular, se definió la información que el Servicio pondría a disposición para el desarrollo del trabajo, se precisaron los entregables intermedios y finales, y se acordaron los mecanismos de coordinación y validación a lo largo del proceso. Asimismo, se revisó la metodología propuesta para cada

una de las etapas, de modo de asegurar su pertinencia respecto de los objetivos del estudio y las expectativas de la contraparte. Como resultado, se obtuvo una hoja de ruta consensuada que sirvió de base para el despliegue de las siguientes fases del estudio.

6.2.2. Etapa 2: Diagnóstico económico financiero de la oferta programática

El diagnóstico combinó tres corrientes de evidencia que se analizaron de forma integrada. A continuación, se detalla en la Ilustración 5 el proceso metodológico seguido:

Ilustración 5: Etapas metodológicas de la Etapa 2 del Estudio



Fuente: Elaboración propia

Al respecto, se resumen las actividades realizadas durante esta etapa metodológica:

6.2.2.1. Revisión normativa y de estudios

Se sistematizó el marco legal y reglamentario aplicable⁶⁶, lineamientos técnicos vigentes⁶⁷, informes presupuestarios y literatura especializada. Este barrido permitió identificar tensiones entre exigencias técnicas y respaldo financiero, mapear modelos de pago coexistentes y registrar prácticas de supervisión y control.

6.2.2.2. Análisis de registros administrativos

Se trabajó con documentación y bases propias del Servicio (convenios, pagos, cobertura, derivaciones y variables operativas), aplicando un proceso de depuración, estandarización de variables, construcción de

⁶⁶ Leyes N°21.302; N°21.430; N°20.032; N°20.530; N°21.090.

⁶⁷ Reglamentos: Decreto 5 (2022); Decreto 6 (2022); Decreto 7 (2023); Decreto 8 (2022); Decreto 9 (2022); Decreto 12 (2021); Decreto 13 (2022); Decreto 19 (2021).

indicadores y verificación de consistencia temporal. Se exploraron, además, relaciones mediante análisis descriptivo y la estimación de modelos de ecuaciones estructurales (SEM) para contrastar asociaciones entre condiciones estructurales, configuración de equipos, gasto y resultados programáticos.

6.2.2.3. Levantamiento cualitativo

Se realizaron entrevistas semiestructuradas con profesionales del Servicio y expertos/as nacionales e internacionales, focus group y talleres con actores clave del Servicio y colaboradores acreditados, contemplando de esta manera una muestra de 57 personas participantes.

A continuación, se detalla en la Tabla 54 el detalle de la muestra lograda en el levantamiento cualitativo:

Tabla 54: Muestra del levantamiento cualitativo

Ámbito	Muestra	Tipo de levantamiento	Participantes
Dirección Nacional	Director Nacional	Entrevista	1
	Profesional: Fuerza de tarea Gestión de Calidad		1
	Profesional: Fuerza de tarea Listas de Espera		1
	Profesional: - Unidad de Presupuesto; - Unidad de Convenios y Transferencias	Entrevista grupal	2
	Profesional: - Unidad de Acreditación de Colaboradores - Gestión de Colaboradores		2
	Profesional: - Fuerza de tarea Transformación de la Oferta - Encargado modificación reglamento de pagos		2
	Subtotal de actividades y participantes	6	9
Direcciones Regionales	Regiones con mayor población	Focus group	6
	Regiones con mayor presencia rural		4
	Regiones extremas		4
	Subtotal de actividades y participantes	3	14
Colaboradores acreditados	En ejecución de Diagnóstico Clínico Especializado (DCE)	Taller	6
	En ejecución de Acción Familiar Terapéutica (AFT)		7
	En ejecución de Familias de Acogida Especializada (FAE)		4
	De menor tamaño y presencia regional exclusiva		4
	Colaboradores acreditados: En más de una línea de acción		6

Ámbito	Muestra	Tipo de levantamiento	Participantes
	De mayor tamaño y presencia regional no exclusiva (en más de una región)		
	Subtotal de actividades y participantes	5	27
Expertos	Expertos nacionales	Entrevista	4
	Expertos internacionales		3
	Subtotal de actividades y participantes	8	7
Total de actividades y participantes		22	57

Fuente: Elaboración propia

El muestreo fue intencional y buscó diversidad territorial y programática. Las guías recogieron percepciones sobre eficiencia, incentivos, riesgos operativos y gobernanza. Se aplicó codificación temática y se trabajó hasta alcanzar saturación conceptual en categorías críticas (riesgo de demanda, suficiencia financiera, rotación de equipos, carga administrativa, consistencia de la supervisión).

Con todo, la triangulación de estas tres corrientes permitió formular un diagnóstico robusto: carencias de información para medir productividad/eficiencia, incentivos débiles o contradictorios, traslado de riesgos al colaborador, rigideces operativas y concentración de funciones en la gobernanza.

6.2.3. Etapa 3: Análisis comparado de esquemas de financiamiento

El análisis comparado respondió a una pregunta práctica: qué hacen bien otros sistemas para asegurar estabilidad, calidad y equidad territorial, y qué de eso puede ser transferible al contexto del Servicio de Protección Especializada.

A continuación, se detallan las actividades realizadas en el marco de la tercera etapa del estudio:

6.2.3.1. Criterios de selección de experiencias internacionales

Se definieron criterios ex-ante mediante la aplicación de una matriz de comparabilidad, que consideró: nivel de desarrollo económico y humano; participación del sector privado; reducción sostenida de medidas de protección; reducción de niños, niñas y adolescentes institucionalizados; y la disponibilidad de información. Para cada criterio, se asignó una ponderación diferenciada.

Con ello se seleccionaron los países de España, Italia, Noruega, Uruguay y Colombia, y como referencia nacional comparada, el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (nuevo esquema basado en compras públicas).

6.2.3.2. Técnicas de levantamiento de información

Se combinó revisión documental (normativa, páginas y documentos oficiales de los servicios de protección, literatura académica y técnica) con entrevistas semiestructuradas a expertos y expertas con conocimiento directo sobre el diseño, funcionamiento o evaluación de los respectivos sistemas de protección especializados en infancia de los distintos países. Se construyó una matriz de evaluación con dimensiones homogéneas: responsabilidades de cada nivel de gobierno, fórmula de financiamiento, rol del sector privado, aportes de privados al sistema, nivel de autonomía de los niveles subnacionales, y sistema de aseguramiento de la calidad.

Con todo lo anterior, se generó una matriz comparativa de las experiencias seleccionadas respecto al Servicio Nacional de Protección Especializada, permitiendo generar hallazgos transversales y patrones comunes, así como identificar oportunidades para la elaboración de un nuevo diseño del esquema de financiamiento.

6.2.4. Etapa 4: Diseño del esquema de financiamiento

El desarrollo de esta etapa se concibió como un proceso colaborativo, iterativo y orientado a la aplicabilidad, cuyo sentido fue transformar los hallazgos de las etapas previas en una propuesta técnica concreta, factible de implementar y alineada con los criterios establecidos en las bases de licitación y la propuesta técnica adjudicada.

El núcleo de la metodología consistió en un ciclo planificado de talleres colaborativos entre el equipo investigador y profesionales de distintas áreas del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, el cual se presenta en la Ilustración 6 con sus respectivos contenidos y fechas:

Ilustración 6: Programación de talleres colaborativos



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la realización de estos talleres contaba con tres objetivos principales:

- **Discutir** en torno a los aspectos y criterios definidos en las Bases de Licitación del estudio para el diseño del nuevo esquema de financiamiento.
- **Explorar** alternativas de mecanismos de financiamiento, pago e incentivos que respondieran a dichos criterios.
- **Reflexionar** sobre el esquema actual y “soñar” posibles configuraciones futuras, fomentando ideas innovadoras que pudieran superar las limitaciones identificadas.

Cada taller fue diseñado a partir de los tres objetivos principales previamente señalados, los cuales se tradujeron en temáticas concretas para cada sesión. En este marco, se desarrollaron talleres de trabajo específicos —centrados en incentivos, metodologías de pago, gobernanza, aspectos legales, entre otros—, acompañados de presentaciones⁶⁸ en PowerPoint que incluían definiciones, descripciones de aspectos clave y un conjunto de preguntas orientadoras para encauzar la discusión. Toda la información recogida fue

⁶⁸ En el Anexo 7.1 se puede revisar el contenido de cada una de las presentaciones utilizadas en el marco de los talleres colaborativos realizados durante la etapa.

sistematizada por el equipo investigador en la plataforma Miró, donde cada aporte se registró y posteriormente se organizó por subtemas dentro de los ejes principales abordados. Este proceso permitió consolidar y ordenar las ideas, facilitando tanto su análisis como su integración en la propuesta.

Ahora bien, se presenta una descripción general de los contenidos abordados en cada uno de los talleres realizados, así como en la presentación realizada al Director Nacional del Servicio al término de éstos:

6.2.4.1. Taller 1: Esquema de Incentivos

El objetivo de este taller consistió en abrir la reflexión técnica en torno al diseño de un esquema de incentivos para el nuevo modelo de financiamiento del Servicio. Se buscó identificar conductas o prácticas que deberían ser promovidas o premiadas, posibles formas de incentivo (económico y no económico) y criterios para evitar efectos adversos o distorsiones dentro del sistema.

6.2.4.1.1. Contenidos abordados

En este primer encuentro se abordaron los mecanismos de incentivos que podrían formar parte del nuevo esquema de financiamiento, poniendo el énfasis en cómo reconocer la calidad y la continuidad de la intervención más allá de la mera cobertura. Se discutió la pertinencia de establecer bonos por baja rotación de equipos, por especialización temática en áreas críticas y por cumplimiento de indicadores de calidad verificables. Asimismo, se advirtió sobre el riesgo de que los incentivos actúen como castigos encubiertos, señalando la importancia de diseñarlos como mecanismos progresivos y proporcionales, capaces de orientar conductas deseadas sin desfinanciar la operación mínima de los programas.

6.2.4.2. Taller 2: Metodologías de pago y estimación de tarifas

El objetivo del segundo taller fue abrir la reflexión técnica sobre los enfoques y herramientas posibles para definir la metodología de estimación de tarifas en el marco del nuevo modelo de financiamiento del Servicio. Se buscó identificar ventajas, dificultades y criterios necesarios para adoptar un modelo de costos pertinente a la oferta programática actual y futura del Servicio.

6.2.4.2.1. Contenidos abordados

El segundo taller estuvo centrado en la definición de los bloques de pago —instalación, fijo mensual, variable acotado y desempeño— y en la necesidad de equilibrar suficiencia financiera con sostenibilidad del sistema. Se discutió que el pago fijo debía garantizar la totalidad de los costos esenciales, mientras que el componente variable debía restringirse a excesos verificables sobre la planificación inicial, con reglas claras que eviten precarizar a los colaboradores. También se planteó que los pagos por desempeño requieren de sistemas de información sólidos, trazables y consensuados, ya que de lo contrario corren el riesgo de generar conflictos y ser inaplicables en la práctica.

6.2.4.3. Taller 3: Gobernanza y evaluación

El objetivo del tercer taller consistió en avanzar en la definición de orientaciones y criterios clave para el diseño del nuevo esquema de financiamiento, abordando los ejes de Gobernanza, Control y Monitoreo, e

Implementación y Evaluación, recogiendo miradas desde los equipos técnicos de abastecimiento, planificación y presupuesto del Servicio.

6.2.4.3.1. Contenidos abordados

En el tercer taller se discutieron los aspectos de gobernanza, monitoreo y evaluación del nuevo esquema, destacándose la necesidad de superar el enfoque administrativo actual y avanzar hacia una supervisión integral que considere dimensiones técnicas, financieras y territoriales. Además, se planteó que los indicadores deben ser claros pero adaptables según programas y contextos, y que el monitoreo no puede limitarse a reportes, sino orientar mejoras continuas. Asimismo, se remarcó la importancia de implementar fases piloto y gradualidad para reducir riesgos, entendiendo la implementación como un proceso de aprendizaje institucional. Finalmente, se enfatizó que la evaluación debe instalarse como un mecanismo permanente, con revisiones periódicas que midan no solo el cumplimiento, sino el valor público generado por los programas y su impacto en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

6.2.4.4. Taller 4: Consideraciones legales y métodos de cálculo

El objetivo del cuarto y último taller fue profundizar en dos aspectos fundamentales para el diseño del nuevo esquema de financiamiento del Servicio: i) Las consideraciones legales y normativas que habilitan o restringen ciertas formas de contratación y pago, y ii) Los métodos de cálculo para determinar los montos mensuales que recibirán los colaboradores acreditados por la ejecución de los programas.

6.2.4.4.1. Contenidos abordados

El cuarto taller abordó las restricciones y oportunidades normativas del nuevo esquema, discutiéndose la actual naturaleza jurídica del financiamiento, caracterizada como una “subvención encubierta”, y las posibilidades que ofrece la Ley N°21.340 para explorar figuras contractuales alternativas. También se discutieron los riesgos legales de los incentivos, subrayando la necesidad de que estén explícitamente definidos en los contratos para evitar conflictos judiciales. En este contexto, se analizó la compatibilidad con la Ley de Presupuestos y la normativa DIPRES, reconociéndose que cualquier innovación debe coordinarse desde un inicio con Hacienda. Asimismo, se revisaron las limitaciones del Decreto N°7, especialmente su ambigüedad en materias de supervisión y pagos variables, identificándolo como un obstáculo que deberá ser corregido mediante ajustes reglamentarios o normativos complementarios.

6.2.4.5. Presentación de síntesis de talleres

En esta instancia se realizó una presentación al Director Nacional del Servicio, en la que se integraron los principales hallazgos y discusiones levantadas en los cuatro talleres previos. Se expuso cómo los distintos temas —incentivos, metodologías de pago, estimación de tarifas, gobernanza, aspectos legales y métodos de cálculo— convergen en la propuesta de un esquema de financiamiento más coherente, equitativo y sostenible. La síntesis puso especial énfasis en la perspectiva de derechos de niños, niñas y adolescentes, la evidencia económica disponible y los desafíos normativos e institucionales, mostrando de manera articulada cómo los aprendizajes de cada taller nutren la propuesta general y abren camino hacia su futura simulación y validación. Asimismo, esta instancia permitió la integración de comentarios y observaciones por parte de la máxima autoridad del Servicio.

Por último, y en miras de la transparencia del proceso, se presenta en la Tabla 55 cada uno de los profesionales que participaron en los talleres realizados, así como en la presentación de síntesis de resultados al Director Nacional del Servicio:

Tabla 55: Profesionales participantes del Servicio de Protección Especializada según Taller

Taller	Fecha	Profesionales participantes del Servicio de Protección Especializada
Taller 1	15.07.2025	Analista de Estudios
		Jefe de Proyecto Transformación de la Oferta
		Jefe Departamento de Estudios y Gestión de la Información
		Abogada Fiscalía, Dirección Nacional del Servicio
		Jefe Unidad Gestión de Colaboradores
		Analista Unidad Gestión de Colaboradores
Taller 2	22.07.2025	Analista de Estudios
		Jefe de Proyecto Transformación de la Oferta
		Jefe Departamento de Estudios y Gestión de la Información
		Jefa Unidad de Convenios y Transferencias
		Jefe Departamento de Gestión Financiera
Taller 3	29.07.2025	Analista de Estudios
		Jefe de Proyecto Transformación de la Oferta
Taller 4	05.08.2025	Analista de Estudios
		Jefe de Proyecto Transformación de la Oferta
		Jefe Departamento de Estudios y Gestión de la Información
		Jefa Unidad de Convenios y Transferencias
		Jefe Unidad Gestión de Colaboradores
Síntesis de talleres	12.08.2025	Director Nacional
		Jefe División de Estudios y Asistencia Técnica
		Analista de Estudios
		Jefe de Proyecto Transformación de la Oferta

Fuente: Elaboración propia

7. HALLAZGOS DE ETAPAS PREVIAS

A continuación, se detalla de forma resumida los principales hallazgos relativos a las etapas previas del estudio. Esto es la Etapa 2: *“Diagnóstico económico financiero de la oferta programática del Servicio”*, y la Etapa 3: *“Análisis comparado de esquemas de financiamiento”*.

7.1. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO FINANCIERO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA DEL SERVICIO

De acuerdo con el análisis realizado sobre el esquema de financiamiento del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, se constató que el sistema vigente presenta tensiones y limitaciones que afectan la sostenibilidad de la oferta programática y la capacidad de los colaboradores acreditados para cumplir con los estándares exigidos.

El diagnóstico se construyó a partir de la revisión normativa y documental, el análisis de registros administrativos y un levantamiento cualitativo basado en entrevistas, talleres y grupos focales con actores clave (colaboradores acreditados según programa, profesionales del Servicio, expertos nacionales e internacionales). Esta triangulación de fuentes permitió dar cuenta de un modelo que se mantiene anclado en prácticas rígidas y poco adaptativas, restringiendo así su efectividad.

Uno de los hallazgos más relevantes se relaciona con la ausencia de una verdadera cultura de eficiencia en la gestión del financiamiento. Aunque se reconoce que la eficiencia implica alcanzar los objetivos programáticos con el uso adecuado de los recursos (desde un punto de vista formal), en la práctica este criterio no se traduce en indicadores ni en sistemas de seguimiento. Sin más, el análisis cuantitativo refuerza esta percepción, pues los modelos de ecuaciones estructurales aplicados mostraron asociaciones débiles y poco consistentes entre el gasto, la estructura de los equipos y los resultados obtenidos. Por tanto, y más que una demostración de que no existe relación, este hallazgo refleja la falta de información sistemática que permita evaluar productividad y eficiencia de manera robusta. Como consecuencia de lo anterior, el sistema termina privilegiando el cumplimiento de metas de cobertura y de exigencias formales, mientras la relación entre insumos y resultados permanece invisibilizada en la toma de decisiones.

Asimismo, el esquema actual de financiamiento también muestra debilidades importantes en el diseño de incentivos. En lugar de promover la innovación, la calidad o la continuidad de los equipos técnicos, el sistema se organiza bajo una lógica de subsistencia, centrada en el cumplimiento de metas mínimas. Los testimonios recogidos dan cuenta de una frustración transversal entre los colaboradores, quienes perciben que sus esfuerzos por mejorar prácticas, profesionalizar la gestión o sostener equipos estables carecen de reconocimiento. Por el contrario, la coexistencia de distintos mecanismos de financiamiento –los convenios bajo Ley N° 20.032, los asociados a la Ley de Presupuestos y los del artículo 80 bis– genera un entorno fragmentado, desigual y con incertidumbre permanente respecto de la continuidad de los programas. Esta heterogeneidad de regímenes de pago debilita la confianza e instala desincentivos que afectan la sostenibilidad de la oferta.

Otro problema estructural identificado es el riesgo de demanda. El sistema carece de mecanismos que permitan ajustar automáticamente la oferta financiada a la demanda real de atenciones. En la práctica, esto se

traduce en dos escenarios problemáticos: por un lado, programas sobredimensionados que mantienen equipos completos e infraestructura operativa pese a recibir muy pocas derivaciones; y por otro, programas que enfrentan una sobredemanda sin contar con recursos adicionales para responder. Esta asimetría es especialmente crítica en aquellos proyectos cuya carga de trabajo depende de derivaciones judiciales o administrativas, que muchas veces se comportan de forma inestable. El resultado de ello, por tanto, es una precarización de la gestión que obliga a los colaboradores a asumir pérdidas o a financiar déficits con recursos propios o créditos externos.

En el ámbito financiero, los hallazgos dan cuenta que el sistema adolece de insuficiencia estructural de recursos. Los montos asignados rara vez cubren los costos reales de operación, obligando a los colaboradores acreditados a buscar financiamiento externo para solventar gastos indispensables en infraestructura, herramientas terapéuticas o contratación de profesionales. A esta insuficiencia se suma la inestabilidad de los flujos de pago, particularmente en los programas financiados bajo el artículo 80 bis donde –de acuerdo a los talleres realizados con los Colaboradores– los retrasos en las transferencias son recurrentes y generan severos problemas de liquidez. Estos atrasos comprometen el pago de sueldos de los profesionales y también de los arriendos, lo que obliga a los colaboradores a destinar energías en la gestión financiera de corto plazo en lugar de una planificación programática.

En el plano operativo, se observa además una sobrecarga administrativa significativa. Los colaboradores dedican un porcentaje considerable de su tiempo a responder exigencias de reporte y rendición que no siempre se realizan en sistemas tecnológicos amigables. La rigidez normativa en la rendición de gastos dificulta atender necesidades urgentes o específicas, mientras que la falta de criterios claros y homogéneos en la supervisión técnica genera incertidumbre. Distintos supervisores aplican reglas diferentes a problemas similares, lo que incrementa la percepción de discrecionalidad y resta legitimidad a los procesos de fiscalización. Estas condiciones, sumadas a la alta rotación de personal derivada de la inestabilidad financiera y de los bajos salarios, erosionan la capacidad de sostener equipos estables y especializados, en particular en zonas rurales o extremas.

Por último, el análisis mostró que la gobernanza del sistema mantiene una concentración excesiva de atribuciones en el Servicio, lo que lo convierte simultáneamente en diseñador, ejecutor, fiscalizador, sancionador y evaluador de los programas. Esta multiplicidad de funciones no solo genera conflictos de interés, sino que también limita la posibilidad de establecer una relación de colaboración efectiva con los colaboradores. Mientras en otros sectores se ha avanzado hacia la creación de agencias independientes para separar funciones y roles, en protección especializada la lógica sigue siendo jerárquica y centralizada. Ello impide avanzar hacia contratos relacionales que promuevan confianza mutua, inversión en capacidades y cooperación de largo plazo.

Con todo, los hallazgos del diagnóstico revelaron que el actual esquema de financiamiento presenta deficiencias de eficiencia, sostenibilidad e incentivos, a lo que se suma una gobernanza excesivamente centralizada y una sobrecarga administrativa que debilita la gestión de los programas. Estas tensiones estructurales, observadas tanto en el análisis documental como en la voz de los actores del sistema, refuerzan la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de financiamiento que asegure recursos suficientes y estables, y que también incorpore mecanismos de adaptación territorial, incentivos a la calidad, y un diseño institucional que distribuya adecuadamente roles y responsabilidades.

7.2. ANÁLISIS COMPARADO DE ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO (BENCHMARKING INTERNACIONAL)

El análisis comparado de la experiencia del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SNRSJ) y de 5 países –Colombia, Uruguay, España, Italia y Noruega–, constató la existencia de patrones comunes y diferencias significativas en los esquemas de financiamiento. Estos hallazgos resultan fundamentales para orientar el diseño de un modelo que permita superar las debilidades del Servicio de Protección Especializada y avanzar hacia un esquema más estable, equitativo y coherente con los desafíos actuales.

En primer lugar, la comparación evidencia distintos grados de centralización en la toma de decisiones. Mientras que Chile y Uruguay mantienen estructuras fuertemente centralizadas, con limitada capacidad de adaptación territorial, países como España e Italia destacan por su alta descentralización, delegando competencias financieras y operativas a comunidades autónomas o municipios. Noruega, por su parte, representa un equilibrio intermedio, donde si bien la Dirección Nacional fija lineamientos estratégicos, la ejecución recae en oficinas regionales con amplio margen operativo. Esta diferencia es crucial, pues revela que la rigidez centralizada del caso chileno dificulta responder a la heterogeneidad territorial, mientras que los modelos descentralizados, aun con sus desafíos, permiten mayor pertinencia local.

Un segundo hallazgo se refiere a las fórmulas de financiamiento. El caso chileno muestra un esquema basado en subvenciones por niño atendido, lo que introduce incertidumbre, rezagos en los pagos y traslada riesgos financieros a los colaboradores. Este modelo contrasta con el de países como Uruguay y Noruega, donde el financiamiento basal directo constituye la regla general, entregando estabilidad al sistema. Colombia, en tanto, avanza mediante contratos plurianuales que otorgan mayor previsibilidad, mientras que el SNRSJ en Chile, aunque basado en compras públicas, ofrece un matiz de mayor estabilidad que el SNPE gracias a la garantía contractual anual. El aprendizaje central aquí es que los sistemas más sostenibles abandonan la lógica de la cobertura efectiva como base de financiamiento y avanzan hacia esquemas que garantizan costos mínimos, complementados con incentivos por desempeño.

Otro aspecto clave identificado en el análisis es el rol del sector privado. En Chile, los colaboradores acreditados constituyen el núcleo de la provisión, lo que ha derivado en una alta dependencia de sus capacidades financieras y operativas. En contraste, Uruguay mantiene una provisión casi exclusivamente estatal, y Noruega relega el papel privado a alianzas estratégicas puntuales. España e Italia, por otro lado, reflejan una articulación distinta: en ambos casos, el tercer sector tiene un rol relevante, ya sea a través de fundaciones comunitarias o mediante contratos municipales, pero enmarcado en sistemas que aseguran estabilidad y estándares de calidad. Lo que emerge con fuerza es que la presencia del sector privado no es problemática en sí misma, sino cuando opera sin reglas claras ni respaldo financiero suficiente, lo que termina precarizando la oferta.

Asimismo, se observa una marcada diferencia en la autonomía de los niveles subnacionales. En Chile, tanto en el propio Servicio de Protección Especializada como en el SNRSJ, las direcciones regionales tienen un rol más bien ejecutor, sin margen real para adaptar modalidades a las condiciones locales. Por el contrario, en España e Italia las decisiones clave son asumidas por comunidades autónomas o municipios, lo que les permite ajustar la oferta de manera pertinente a cada realidad. Noruega vuelve a situarse en un punto intermedio, con oficinas regionales capaces de adecuar la gestión sin perder la coherencia nacional. Esta comparación muestra la

importancia de dotar a las regiones de mayor autonomía, siempre bajo un marco de estándares nacionales que resguarden la equidad.

En cuanto a los mecanismos de aseguramiento de calidad, Chile presenta una de sus mayores debilidades: la supervisión técnica es limitada, carece de instrumentos robustos y no incorpora retroalimentación sistemática. En contraste, países como Colombia y España han desarrollado sistemas normados de evaluación periódica, mientras que Noruega destaca por auditorías permanentes y un enfoque fuertemente profesionalizado en la supervisión. De este modo, los países más avanzados vinculan de manera explícita el financiamiento con estándares de calidad trazables y medibles, cerrando el círculo entre recursos invertidos y resultados obtenidos.

Por último, en materia de mejora continua, Chile evidencia un desarrollo incipiente, sin incentivos ni estructuras institucionalizadas de aprendizaje. España e Italia, en cambio, han instalado procesos de innovación permanente y sistematización de experiencias, mientras que Noruega ha integrado la mejora continua al ciclo contractual mediante auditorías y mecanismos de evaluación de desempeño. Incluso Colombia, aún con limitaciones, promueve pilotos y la institucionalización de prácticas innovadoras. Con esto se da cuenta que la sostenibilidad de un esquema de financiamiento no depende únicamente de cuánto presupuesto se tenga, sino también de la capacidad de aprender, innovar y perfeccionarse a lo largo del tiempo.

Con todo, el benchmarking internacional realizado por el equipo investigador mostró que los países más sólidos en esta materia combinan tres factores: financiamiento basal estable, mecanismos claros de aseguramiento de calidad y autonomía territorial regulada. Chile, por el contrario, mantiene un modelo con financiamiento insuficiente, un rol privado sin respaldo institucional suficiente y un Estado que fiscaliza más que acompaña.

8. DISEÑO DEL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

8.1. FUNDAMENTACIÓN

Como bien se sabe, el Servicio Nacional de Protección Especializada despliega su oferta programática a través de líneas de acción y programas, los cuales se ejecutan bajo la figura de proyectos que operan principalmente mediante convenios con Colaboradores Acreditados. Estos colaboradores reciben un aporte financiero del Estado que busca cubrir los costos de la intervención, pero que en la práctica no alcanza a abarcar la totalidad de las necesidades que implica la protección efectiva de niños, niñas y adolescentes.

La operación de este esquema se sostiene en un marco legal y normativo que regula la asignación de recursos, estableciendo parámetros como valores base, categorías de atención y componentes fijos o variables. Sin embargo, este marco ha sido concebido con una lógica más administrativa y presupuestaria que de garantía de derechos. En su aplicación concreta, se ha traducido en que gran parte de los costos de operación —como la mantención de infraestructura, la estabilidad de equipos profesionales o la incorporación de procesos de innovación y mejora continua— dependen en gran medida de la capacidad financiera propia de cada colaborador.

Este diseño ha generado un efecto estructuralmente perverso: la inequidad en el acceso y calidad de la oferta programática. Instituciones con mayor *espalda* financiera o redes de apoyo logran complementar los recursos y sostener programas con mejores estándares, mientras que otras —particularmente en territorios apartados o en contextos de alta complejidad social— se ven forzadas a operar en condiciones precarias o incluso a desistir de participar en los concursos. En consecuencia, el sistema termina siendo altamente dependiente de la “capacidad de sobrevivencia” de los colaboradores, en lugar de reflejar la responsabilidad principal del Estado en garantizar la protección integral de derechos.

El diagnóstico económico-financiero de la oferta programática actual ha puesto en evidencia tres nudos críticos que refuerzan la necesidad urgente de un cambio estructural.

En primer lugar, el esquema vigente no permite un seguimiento efectivo de la eficiencia ni de la productividad. La información disponible no fue diseñada para medir costos reales ni para vincularlos con resultados de los planes de intervención individual. En ausencia de métricas consistentes, es imposible determinar si los recursos invertidos generan los impactos esperados en la vida de los niños, niñas y adolescentes. Esto debilita la gestión, limita la transparencia y reduce drásticamente las posibilidades de instalar un ciclo virtuoso de mejora continua.

En segundo lugar, el financiamiento traslada al colaborador una serie de riesgos financieros, operativos y de riesgo moral, que el Estado no asume explícitamente. Entre estos riesgos destacan los gastos que no están cubiertos por el aporte financiero, la necesidad de sostener equipos técnicos en un marco de incertidumbre presupuestaria permanente y la heterogeneidad en las prácticas de supervisión y control financiero. Estas condiciones generan inestabilidad, alimentan la alta rotación de profesionales —con el consiguiente costo en calidad y continuidad de la intervención— y afectan de manera directa la sostenibilidad de los programas.

En tercer lugar, la lógica de licitación y adjudicación vigente envía señales contradictorias en materia de incentivos. Mientras los criterios buscan ampliar cobertura y contener costos, en la práctica los proyectos compiten por sobrevivir financieramente más que por entregar servicios de calidad. Además, la exposición de los colaboradores al riesgo de demanda —es decir, la incertidumbre sobre cuántos niños, niñas y adolescentes serán derivados— tensiona aún más su sostenibilidad y debilita la construcción de una relación de confianza con el Estado que permita juegos ganar-ganar a lo largo del tiempo. Enfatizar el control contable de gastos no es una buena forma de resolver el problema de información asimétrica que afecta la provisión de este servicio, especialmente si se hace a costa de una supervisión más técnica y la medición de resultados.

Con todo, la acumulación de estos problemas ha configurado un sistema frágil, donde los programas operan en condiciones de incertidumbre permanente, los equipos profesionales rotan de manera constante, los territorios con mayores dificultades quedan desatendidos o con baja cobertura, y la supervisión se centra más en la ejecución contable que en los resultados efectivos.

Frente a este panorama, la fundamentación del cambio es incuestionable. Para avanzar hacia un sistema de protección especializada coherente con la perspectiva de derechos, se requiere un nuevo esquema de financiamiento que:

1. Establezca la operación, asegurando que el Estado financie plenamente lo esencial y que ningún programa dependa de la capacidad patrimonial del colaborador.
2. Incorpore mecanismos de gestión de riesgos, de forma que la sostenibilidad financiera y la calidad de la intervención no estén determinadas por variables externas o aleatorias.
3. Alinee los incentivos con los resultados, superando la lógica de cobertura mínima y premiando la calidad, la continuidad y la especialización de la atención.

Estos antecedentes no son un diagnóstico más: constituyen la evidencia que obliga a construir un nuevo camino. El financiamiento debe dejar de ser un “aporte parcial” y convertirse en la palanca estructural que garantice estabilidad, calidad y equidad en la protección especializada en Chile.

Con esto, el nuevo esquema de financiamiento propuesto busca superar las limitaciones del sistema actual y establecer una base estable, transparente y orientada a resultados para la protección especializada. El diseño de este se estructura en torno a un conjunto de componentes que buscan configurar una propuesta integral y coherente.

En las secciones que siguen se desarrollan cada uno de estos elementos, de acuerdo a lo solicitado en las bases técnicas de licitación:

- El esquema de incentivos, que define cómo se alineará el financiamiento con la calidad, continuidad y especialización de las intervenciones.
- Las metodologías de pago, que detallan los mecanismos a través de los cuales se transferirán los recursos a los colaboradores, asegurando claridad y previsibilidad.
- La metodología de estimación de tarifas, que fija los criterios para calcular los costos de referencia, integrando criterios de eficiencia, heterogeneidad territorial y necesidades diferenciadas.
- Los métodos de cálculo, que operacionalizan la distribución de recursos bajo distintos escenarios de demanda y cobertura.

- La gobernanza, que establece las instancias de coordinación, supervisión y toma de decisiones que sostendrán la implementación del esquema.
- Las consideraciones legales y normativas, que identifican los ajustes requeridos en la normativa vigente para habilitar nuevas modalidades de financiamiento.
- Finalmente, la evaluación y monitoreo, que aborda los mecanismos de control y retroalimentación necesarios para garantizar la sostenibilidad y mejora continua del sistema.

En conjunto, estos apartados ofrecen una visión completa del nuevo esquema, permitiendo comprender tanto los fundamentos como las herramientas prácticas que lo harán viable en el tiempo.

8.2. ESQUEMA DE INCENTIVOS

Aun cuando no haya sido diseñado por nadie ni tenido un propósito deliberado para atender al bien común, el sistema de mercado, a través de los precios, configuró un poderoso incentivo para que las empresas controlen costos, mejoren la calidad de sus productos e introduzcan innovaciones, desde nuevos productos a mejores tecnologías, cuando se cumplen las condiciones de la competencia perfecta. Es por esta propiedad del mecanismo de precios que la solución preferida por los economistas es determinar las fallas de mercado específicas a cada mercado particular, para luego resolverlas mediante regulaciones. Del mismo modo, la economía revisa los problemas de incentivos en cada mecanismo diseñado para enfrentar un problema, para luego resolverlas mediante un cambio a las reglas que gobiernan el mecanismo. En el caso de la protección a la infancia, la provisión exclusivamente privada no proveería una cantidad eficiente, por las fallas de mercado que afectan este servicio. En primer lugar, se trata de un bien de mérito, por lo que debe ser garantizado y financiado por el Estado hasta el máximo de los recursos disponibles (y por encima de otras necesidades que no sean un derecho en la constitución o en los tratados internacionales ratificados). En segundo lugar, hay un problema de bien público, por lo que el sector privado proveería una cantidad de protección inferior a la óptima si no hay financiamiento estatal. En tercer lugar, existe información asimétrica e incertidumbre. Un sistema de financiamiento a proveedores privados de un servicio donde existen problemas de información asimétrica e incertidumbre debe procurar alinear los incentivos de los proveedores con el objetivo social.

Un sistema de financiamiento genera incentivos a los distintos actores que participan en la provisión de un bien o servicio. En el sistema de financiamiento actual del Servicio, y de acuerdo al levantamiento cualitativo realizado en la etapa diagnóstica del estudio, los incentivos no están alineados con los objetivos sociales, y el cumplimiento de éstos depende de la motivación intrínseca de la organización proveedora y sus trabajadores. Al no cubrir por completo los costos de funcionamiento, los colaboradores tendrían que dedicar parte de sus esfuerzos a conseguir donaciones, tarea propia de las fundaciones, con lo que el Estado se asegura que esta motivación intrínseca exista (en este caso, que compartan el interés por proteger a la infancia), y que los actores participantes no estén por motivo lucro. En el lado negativo, al mismo tiempo, se compromete la calidad de los servicios, sea por atraer proveedores de baja calidad o porque proveedores de buena calidad y motivados intrínsecamente no cuentan con los recursos suficientes para dar una atención con la calidad que sería socialmente deseable.

Es conveniente que el sistema de financiamiento atraiga proveedores con motivación intrínseca y con las mejores capacidades posibles para dar un servicio de buena calidad, promueva las conductas deseadas— tanto

respecto a los procesos previsibles como frente a circunstancias imprevistas e imposibles de escriturar en contratos— y promueva mejoras sostenidas tanto por parte de los prestadores individuales como al nivel del sistema en su conjunto⁶⁹.

La Ley N° 20.032 y su Decreto N° 7, que regulan el actual régimen de subvenciones, carecen de un esquema explícito de incentivos que dé cuenta de lo anterior. La lógica se centra en la cobertura y en el cumplimiento administrativo-financiero, lo que no promueve directamente mejoras en calidad, continuidad o innovación. Por ello, una primera línea de complementación consiste en incorporar incentivos ligados a la trayectoria institucional de los colaboradores, la estabilidad de los equipos profesionales y la especialización progresiva. Estos elementos, permiten asegurar que los recursos públicos se orienten no solo a sostener la oferta, sino también a fortalecer activos específicos que generan valor público en el largo plazo.

En este mismo sentido, el Decreto N° 13 sobre acreditación también presenta un espacio para incluir incentivos indirectos: el reconocimiento de la experiencia acumulada y la continuidad de los equipos podría vincularse con un acceso preferente a bonificaciones o multiplicadores de incentivo.

Por su parte, el Decreto N° 12 de asignación de cupos podría complementarse con criterios de incentivo que valoren a aquellos colaboradores que muestran baja rotación, resultados consistentes y buena capacidad de adaptación frente a contextos complejos. En lugar de ser un mecanismo puramente competitivo, pasaría a ser un instrumento que reconoce desempeño acumulado y calidad de servicio.

No obstante, estos cambios son insuficientes para resolver los problemas de información asimétrica e incertidumbre. A partir del análisis realizado, se propone que, en el largo plazo, el conjunto del sistema se mueva hacia un sistema de financiamiento basado en contratos relacionales, que es un esquema de contratación más apropiado para asegurar la acumulación de activos específicos, incentivar el buen comportamiento – tanto en el sentido de resolver el problema de riesgo moral como inducir una respuesta frente a circunstancias imprevistas – y aumentar la probabilidad de buenos resultados de valor público.

El punto de partida de la modalidad de contratación sugerida comienza porque el Estado especifique, lo mejor posible, lo que se quiere obtener a partir de la contratación del servicio, que es, finalmente, lo que se debiese incentivar. En buena medida, esto está contenido en las orientaciones técnicas de los programas, pero debe estar redactado de tal manera que sea medible, verificable y exigible.

La evidencia encontrada en sistemas internacionales comparables y la teoría de contratos relacionales muestran que los incentivos deben diseñarse no solo para medir outputs, sino también para evaluar la conducta del colaborador frente a circunstancias imprevistas. En este sentido, la gobernanza basada en contratos relacionales permite introducir incentivos relacionales: reconocer respuestas diligentes y oportunas frente a crisis, incluso si no estaban expresamente previstas en el contrato. Asimismo, el trabajo desarrollado

⁶⁹ Los incentivos pueden estar orientados a: la mejora de la calidad de las intervenciones; la especialización técnica y formación continua; la oportunidad y continuidad en la atención; la permanencia de los equipos profesionales; la cobertura en territorios complejos o alejados, la gestión eficiente y transparente del recurso público. Pueden ser económicos (bonificaciones, incrementos tarifarios) o no económicos (acceso a formación, prioridad en procesos, extensión del contrato).

sugiere que el actual esquema no reconoce la complejidad diferenciada de los casos. Un incentivo fundamental sería ajustar las metas y los pagos en función del *case-mix* o la complejidad de los niños y familias atendidas, para evitar desincentivar la atención de los casos más complejos.

Lo que el Estado aspira a contratar debe quedar incorporado en el contrato. Para generar competencia, se sugiere realizar una licitación, con un mecanismo de selección de oferentes que permita contratar a aquel que cuente con las mayores capacidades para realizar lo deseado y que ofrezca la mejor combinación precio-calidad.

La detallada especificación de lo que se quiere obtener, permitirá monitorear, durante la ejecución, las conductas, productos y resultados deseados, y evaluar, sobre esta base, al proveedor. Para esto, Estado y colaboradores deben compartir información durante la ejecución del contrato, posibilitando determinar si las acciones que ha llevado a cabo el contratado corresponden al “espíritu del contrato”, y si los productos y resultados están en línea con lo esperado. La necesidad de construir esta información que se comparte debiese ser aprovechada para crear sistemas de mejora continua para el conjunto de iniciativas en el área, que será desarrollado más adelante, en la sección monitoreo y evaluación.

La determinación de esta información es un desafío complejo, por lo que se sugiere comenzar con una experiencia piloto en un territorio acotado, sobre el cual pueda diseñarse, integrando el conocimiento experto y el conocimiento tácito proveniente de la experiencia práctica, implementarse y evaluarse un sistema de información que sirva para este propósito y provea suficiente objetividad para los organismos encargados de velar por la legalidad, como la Contraloría, o los que podrían cumplir una función de arbitraje. En este piloto debiesen participar estos organismos.

La definición precisa de los indicadores que deben ser monitoreados excede las posibilidades de esta consultoría. No obstante, idealmente debiera basarse en un diseño preciso de los flujos de producción, gestión, apoyo, coordinación e información, de acuerdo a la siguiente secuencia:

- Cada niño, niña o adolescente que ingrese al Servicio debe ser diagnosticado con la mayor precisión posible, prescribiéndose una planificación de trayectoria deseable, con tratamientos primarios, apoyos complementarios, gestión, monitoreo y evaluación. La gestión del caso debe ser flexible y acomodar correcciones en el diagnóstico y la planificación que sean necesarias.
- Esta planificación de la gestión del caso debe basarse en protocolos elaborados por los/as expertos/as (los propios equipos de trabajo, funcionarios/as especialistas del servicio y profesionales de reconocido prestigio en el área). La referencia al protocolo será un instrumento útil para la gestión de casos, y los aprendizajes durante la gestión serán de utilidad, a su vez, para la revisión de los protocolos. El principio de Pareto sugiere que existe una regularidad empírica por la cual, para muchos eventos complejos, el 80% de las causas es provocado por el 20% de los efectos. Se cumpla o no este principio en la protección especializada, debiera comenzar protocolizándose con precisión los diagnósticos que explican la mayoría de los casos a atender, procediendo en orden inverso a la frecuencia con que se observan en la práctica, lo que dejará un porcentaje relativamente pequeño de casos difíciles de clasificar y sobre los cuales cada equipo profesional deberá realizar su propia planificación. El seguimiento de estas trayectorias debiera permitir el aprendizaje para futuros diagnósticos similares

y, así como para el conjunto de las trayectorias protocolizadas, el mejoramiento de las respuestas. No obstante, es preciso reconocer también que los casos menos comunes serán probablemente los más complejos, requerirán más recursos y serán más difíciles de protocolizar.

- Esta planificación define los indicadores que deben ser monitoreados. El principio general es que toda información requerida para caracterizar el caso y la intervención, y que sea útil para la gestión, la evaluación y el aprendizaje, debe ser registrada. Esto incluye para cada niño: las características a) individuales; b) familiares; y c) del hogar, incluyendo características del inmueble en que habita; d) las trayectorias hasta el momento, incluyendo vulneraciones, estado de salud, educación, desarrollo cognitivo y no cognitivo, etc.; e) intervenciones planificadas incluyendo oportunidad y capacidades requeridas; f) gestiones recomendadas, incluyendo controles, flujos de información, coordinaciones y retroalimentaciones; y g) apoyos sugeridos. Durante la implementación se registrarán indicadores de respuesta frente a casos no previstos en el contrato. El Servicio deberá calificar la calidad y oportunidad de esta respuesta en una escala, según si sea evaluada como “*consummate*” (que traduciremos como consumada) o “*perfunctionary*” (que traduciremos como superficial). Se evaluará también el cumplimiento de la planificación y las razones de las desviaciones, así como los resultados y avances de los niños en las variables identificadas como claves para su desarrollo. Elementos que dependan, aunque sea parcialmente del colaborador acreditado, como la continuidad del adulto responsable de la atención⁷⁰ o la oportunidad de la realización de las acciones planificadas, serán parte de la información que se utiliza para efectos de aprendizaje y de la historia que se utiliza para evaluar a los colaboradores acreditados.

El colaborador deja de recibir financiamiento si su conducta y resultados no han estado a la altura del “espíritu del contrato”. La entrada de nuevos oferentes ocurre en esta circunstancia o por necesidad de aumentar la capacidad del país de atender más niños. La licitación se repite cada cierto número de años, y se considera la historia previa del oferente, en el contrato que se licita o en otros territorios. Si la historia no ha sido buena, mejoran las probabilidades de ganar de los nuevos oferentes. De ese modo, se recomienda que las reglas de renovación de contratos incorporen la trayectoria de desempeño acumulado, coherente con los contratos relacionales propuestos. Esto significa que los colaboradores con historial positivo tengan preferencia para renovar, mientras que los que muestran déficits reiterados enfrenten mayor probabilidad de ser reemplazados. Este incentivo dinámico refuerza la idea de corresponsabilidad y confianza relacional, sin renunciar a la competencia ni a la posibilidad de entrada de nuevos actores.

Esta estructura de incentivos debiese ser suficiente para obtener los resultados deseados. No obstante, una buena conducta (consumada) es, a veces, difícil de identificar. Por esto puede ser conveniente establecer parte del pago como un contrato por desempeño, basado en resultados de los niños, niñas y adolescentes dadas sus

⁷⁰ Es deseable que el profesional a cargo del seguimiento del caso de un niño, niña o adolescente se mantenga en el tiempo hasta su egreso, a menos que haya una razón fundada para cambiarlo. Considerar este indicador pretende tomar en cuenta la rotación de profesionales, que es un problema que afecta esta actividad en la actualidad y que reduce la acumulación de activos específicos y la calidad del servicio.

características iniciales. El valor de este incentivo debiese ser bajo⁷¹, con la obligación de ser reinvertido en activos específicos a la actividad, como capacitación o mejoramiento de infraestructura. Esto concentraría el esfuerzo en los resultados de valor público centrales, incentivaría el monitoreo de estos resultados y se fortalecería la inversión en activos específicos. La idea es evaluar el impacto de este incentivo en el piloto antes de contemplar su extensión o escalabilidad.

Es preciso reconocer que el contrato relacional no está exento de riesgos de corrupción o de clientelismo, por lo que se han desarrollado más bien entre privados. No obstante, estos riesgos están presentes en toda forma de provisión por privados cuando hay financiamiento público o, en el caso del clientelismo, cuando hay provisión pública para evitar el riesgo de corrupción propio de la licitación. Lo importante es reconocer los riesgos y reducirlos mediante un diseño adecuado, que, entre otras cosas, limite la discrecionalidad y aumente la transparencia y la cantidad de información pública. Respecto a las dificultades de establecer una conducta adecuada, se debe avanzar lo más posible en su objetivación, lo que refuerza la necesidad de un piloto acotado que permita desarrollar y poner a punto los componentes centrales del sistema, especialmente respecto a términos del contrato, información, protocolos e indicadores.

8.3. METODOLOGÍAS DE PAGO

El sistema de financiamiento debe asegurar una **remuneración justa, sostenible y alineada a los objetivos del sistema** de protección especializada y, al mismo tiempo, debe ser un mecanismo que apoya la producción de valor público. Una metodología de pago corresponde al diseño de la forma en que el Estado realiza el pago a los colaboradores acreditados, considerando la **estructura del servicio, la intensidad de la atención y los resultados esperados**. Para ello, se plantea un modelo mixto que combine componentes fijos y variables, evitando la rigidez de un esquema puramente basado en subvenciones por atención o la fragilidad de un sistema que dependa solo de la motivación intrínseca de las instituciones.

Una metodología de pago que considera cuatro componentes permitiría cumplir de mejor forma con estas funciones:

- **Un primer pago** que permita cubrir los costos de puesta en marcha de la iniciativa para programas nuevos (habilitación de infraestructura, equipamiento y gastos de instalación). De ese modo, se asegura la cadena de valor y se cubre la necesidad de contar con infraestructura y equipamiento desde el comienzo de la ejecución del contrato. Alternativamente, se puede licitar solo la prestación del servicio y proveer infraestructura pública, que deberá ser mantenida por el colaborador adjudicado. Por otro lado, considerando que la calidad de la intervención depende fuertemente de la preparación y capacitación de los equipos desde el inicio, este pago inicial no solo debe cubrir los ítems anteriores sino también deberá contemplar recursos para la formación intensiva del personal antes del inicio de

⁷¹ No existe evidencia internacional relativa a incentivos en este campo, no obstante la teoría sugiere que los incentivos debiesen ser de “bajo poder”. Se trata de atraer proveedores con motivación intrínseca, no organizaciones motivadas por el lucro. En este sentido, se sugiere que el incentivo no exceda un máximo de 1 o 2% del valor del contrato, y pueda ser utilizada solo en mejoramientos que irán en beneficio de los niños, niñas y adolescentes con lo que reforzarían la motivación intrínseca de los oferentes.

la atención directa, garantizando que los programas partan con estándares adecuados de calidad y enfoque relacional.

Durante la ejecución del contrato se realiza mensualmente un pago que considera dos componentes:

- **Un pago base o fijo**, que garantiza la operación mínima del programa (mantención y arriendo de infraestructura, equipos, personal base).
- **Un pago variable**, que se ajusta según volumen de atención, intensidad y complejidad territorial, para reconocer diferencias en la demanda y en el esfuerzo requerido. La idea es que este componente incorpore ajustes por mezcla de casos (*case-mix*)⁷² y territorialidad, que reconozcan estas diferencias y eviten déficits financieros estructurales para quienes asumen casos más exigentes. De la misma manera, podría estar condicionado a la entrega oportuna y completa de información en el sistema informático del Servicio, garantizando trazabilidad, monitoreo de calidad y uso efectivo de datos para la mejora continua. Nótese que, si el monto del financiamiento depende de la complejidad de los casos, la calidad y probidad del diagnóstico especializado cobra especial importancia, pues deberá determinar esa complejidad.

Finalmente, el esquema podría contemplar un pago por desempeño, pagadero al final del período contractual (por ejemplo, 3 años). La idea es realizar una evaluación de los resultados alcanzados y la historia del comportamiento del colaborador y, en caso de obtener una calificación “sobresaliente”, se gatilla este pago. La renovación del contrato, en estos casos, debiese ser automática. De ese modo, se refuerza la confianza relacional de largo plazo y se asegura que el pago final se transforme en un mecanismo doble: compensación económica y premio estratégico a la continuidad.

Un puntaje intermedio, por sobre un cierto estándar, aunque inferior al sobresaliente, debería también renovar automáticamente el contrato. Un tramo siguiente debería producir una nueva licitación en la cual el colaborador puede participar, se considera su historia previa (para bien o para mal), pero no tiene garantía de éxito. Finalmente, una evaluación deficiente, claro reflejo de una conducta superficial a lo largo de la implementación del contrato, debiese dar lugar a su cancelación y el colaborador no debería poder participar en la nueva licitación.

8.4. METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE TARIFAS

La metodología de estimación de tarifas refiere al conjunto de criterios, enfoques y herramientas utilizados para calcular los costos y definir las tarifas asociadas a los programas del Servicio. Se trata de estimar, de manera realista, los recursos necesarios para ejecutar una atención de calidad si se hace un uso eficiente de éstos, por lo que debe considerar las características específicas de cada programa, los contextos territoriales y las características de los casos.

⁷² El concepto es bien preciso en la literatura en inglés refiere a que la complejidad de los casos varía según las características de los niños, niñas y adolescentes, y sus familias.

Al respecto, cabe señalar que la información obtenida en el marco del presente trabajo, permiten concluir que las tarifas históricamente definidas bajo el régimen de la Ley N° 20.032 y su Decreto N° 7 han subestimado costos relevantes como la capacitación de equipos, la supervisión clínica y la inversión en sistemas de información. En consecuencia, la metodología de estimación debe construirse sobre la base de un costeo completo, que no omita estos ítems esenciales y que asegure un financiamiento suficiente para la sostenibilidad de la oferta.

Aun cuando se realizara una licitación que incluya la competencia vía precios, se deben hacer estimaciones de todos los costos, para manejar un presupuesto de referencia. Estas estimaciones podrían estar disponibles o no, dependiendo de la capacidad de estimación de costos que desarrolle el Servicio. Alternativamente se podría considerar establecer una tarifa máxima, pero se corre el riesgo que todos los oferentes tenderán a moverse hacia esa referencia cuando esté sobreestimada y abstenerse de participar cuando esté subestimada.

También se podría licitar con tarifas fijas y competir sobre la base de factores de calidad e innovación.

Por ello, la opción más coherente será avanzar hacia tarifas fijas actualizadas periódicamente, calculadas en base a costos reales y revisadas con mecanismos de participación de los colaboradores acreditados. En cualquier caso, el principio rector es que la metodología debe asegurar el pago de la totalidad de los costos.

Cada uno de los cuatro pagos referidos en la sección anterior requiere identificar los costos asociados que serán cubiertos:

- **El primer pago fijo** de instalación es realizado una única vez cuando el prestador no cuenta con infraestructura y debe conseguirla. Se pretende así que este pago financie los eventuales costos de adecuación, remodelación y equipamiento. Si el colaborador cuenta con infraestructura y equipamiento, este pago se elimina y se integra el arriendo o costo de oportunidad de la infraestructura en el pago fijo mensual. Si la infraestructura es facilitada por el sector público este pago se limita a financiar los costos de las adecuaciones necesarias para la puesta en marcha. Este mismo pago debe contemplar el financiamiento de un módulo de **capacitación inicial intensiva** que permita iniciar los programas con equipos preparados y alineados con el enfoque de derechos, para el personal que no cuente con esta certificación previa.
- **El pago fijo mensual** se realiza en función de los costos fijos, es decir aquellos que no responden a cambios en la cantidad de niños atendidos. Esto incluye los costos de arriendo o de oportunidad de la infraestructura, cuando no es suministrada por el Estado; así como el equipamiento y el personal necesarios para atender la cobertura estimada. En coherencia con la práctica comparada, este cálculo debe estar sustentado en una canasta de costos estandarizados que luego sea ajustada por particularidades territoriales y de complejidad. Esto asegura homogeneidad y evita discrecionalidad.
- **El componente variable** debiese ser pequeño y debiera considerar prestaciones por encima de lo planificado originalmente (por ejemplo, un mayor número de niños, niñas y adolescentes atendidos) y podría realizarse contra comprobante de costos. El objetivo es evitar el deterioro de la calidad del servicio y no generar déficits financieros para el colaborador.

Si hay menor número de niños, niñas y adolescentes atendidos que lo planificado, el personal debe ser remunerado por la totalidad de su jornada contratada, incluso si la atención efectiva es menor a la planificada, con la posibilidad de integrar estas horas al desarrollo de iniciativas de interés para el Servicio. Es importante destacar que la práctica de fraccionar contratos de jornada parcial o condicionar remuneraciones a atenciones efectivas genera alta rotación y pérdida de capital humano especializado. En la metodología de estimación de tarifas, debe establecerse como regla que el personal técnico sea financiado por jornada completa, reconociendo que su rol abarca no solo atenciones directas, sino también planificación, coordinación intersectorial, capacitación y registro de información.

- **Pago por desempeño**, ligado a resultados de calidad y cumplimiento del contrato. Este pago deberá estar basado y fundado en los datos con los cuales cuente el Servicio, asegurando objetividad y trazabilidad en la medición de resultados. Se realiza una única vez al final del período contractual, como premio a la conducta “consumada” reiterada y los buenos resultados alcanzados.

Por último, es necesario señalar que acreditación de colaboradores ofrece un espacio para vincular tarifas con niveles de calidad: colaboradores con acreditación avanzada podrían acceder a tarifas diferenciadas que reconozcan su experiencia acumulada y estabilidad de equipos, lo que asegura que las tarifas reflejen no solo costos, sino también estándares de calidad. De esta forma, la metodología de estimación de tarifas se convierte en un instrumento que combina sostenibilidad financiera y fortalecimiento institucional.

Lo anterior reconocería que, en este tipo de servicios, existe una relación entre el costo y la calidad de la prestación. Una prestación de mayor calidad es más cara porque requiere de profesionales mejor preparados, menores tasas de casos por profesional, mayor estabilidad en las personas que atienden a cada niño. En algunas zonas puede requerir instalar capacidades que hoy no existen, en otras desarrollarlas y retenerlas. La rotación se vincula al exceso de trabajo y al burnout, lo que puede prevenirse y mitigarse con recursos. Esto es lo que en la literatura se reconoce como inversión en activos específicos a la actividad, que en este caso es inversión en las personas, que son las portadoras de las capacidades que se necesitan para proteger y restituir derechos. Se trata de hacer un uso eficiente de estos recursos, y de aprender cuáles son esos usos eficientes a medida que se va experimentando.

El pago por desempeño sería el primer paso para reconocer la mayor calidad, que solo puede ser revelada en la implementación de un contrato. Para prestadores con estas características de calidad en una próxima licitación o en una renovación del contrato, podría reconocerse esta cualidad mediante una remuneración más alta asociada a equipos mejor capacitados, en la medida que pueda mantenerse una cierta estabilidad de los equipos que han sido reconocidos por su desempeño. El desempeño destacado podría traducirse en una acreditación más alta, a la que no es posible acceder sino a través de la buena ejecución de contratos, y que se puede perder si no se mantiene. En la preparación del proyecto piloto debería determinarse las condiciones para pertenecer o dejar de pertenecer a esta categoría.

8.5. MÉTODOS DE CÁLCULO

El método de cálculo refiere a las fórmulas, reglas y procedimientos que se utilizan para determinar el monto mensual a pagar a los Colaboradores Acreditados, a partir de los datos de ejecución y desempeño de cada programa. En este sentido, no se trata solo del cálculo matemático, sino de definir qué parámetros deben considerarse para que el sistema de pagos sea: justo; incentive el buen desempeño; sea adaptado a las realidades del territorio y de los programas.

Esto lo que busca es transformar la metodología de costos en parámetros operativos para asignar los recursos donde, por medio del cálculo, se reconozcan las diferencias territoriales, el equilibrio de los costos fijos y variables, la incorporación de los incentivos a la calidad de la intervención y que permita una implementación progresiva. En síntesis, este método viene a constituir una arquitectura paramétrica que una vez aplicada a cada programa y territorio, devenga en tarifas y reglas de pago coherentes con la realidad de la operación.

En este sentido, se presentan a continuación ciertos principios rectores para el cálculo, así como ciertos componentes y secuencias de cómo calcular los montos mensuales a cada colaborador acreditado.

8.5.1. Principios rectores del cálculo

- **Suficiencia:** El cálculo debe cubrir el costo total de una operación de calidad (el estándar más adecuaciones territoriales), evitando trasladar brechas al colaborador. Ello incluye infraestructura, personal por jornada completa, supervisión clínica, sistemas de información, herramientas de monitoreo y evaluación, formación y gestión.
- **Equidad territorial:** Sabido es que territorios con dispersión geográfica, aislamiento o escasez de profesionales enfrentan costos estructuralmente mayores. El método de cálculo debe incorporar factores de ajuste territorial explícitos para no penalizar la instalación en zonas difíciles.
- **Previsibilidad:** Se deben combinar componentes tanto fijos (que dan estabilidad) como variables (que permitan absorber *peaks* de demandas en ciertos casos). Con esto, el objetivo es que se otorgue una estabilidad operativa sin perder, al mismo tiempo, capacidad de respuesta.
- **Orientación a resultados y calidad:** El cálculo no solo debe enfocarse a los costos, sino también a la orientación de una conducta. Se deben incluir incentivos parametrizados a la continuidad de equipos, especialización y calidad de la intervención, resguardando de esta manera que los incentivos no sustituyan el financiamiento basal (esencial).
- **Implementación progresiva (piloto -> calibración -> escala nacional):** El objetivo es que, en el cálculo, los parámetros puedan pilotarse, calibrarse y escalarse. Con ello, aquellos coeficientes territoriales de complejidad operativa y de productividad pueden ser ajustados con evidencia de los pilotajes antes de su adopción a nivel nacional.

8.5.2. Estructura general del cálculo

Para cada **programa** p en un **territorio** t , la tarifa mensual de referencia se obtiene como la suma de cuatro bloques –consistente con la metodología de estimación de tarifas (5.3)–, ajustados por factores de ajuste:

$$Tarifa_{pt} = I_{p,t} + F_{p,t} + V_{p,t} + D_{p,t}$$

Donde:

- **$I_{p,t}$ Instalación:** pago único o excepcional cuando corresponda (equipamiento y/o adecuaciones necesarias).
- **$F_{p,t}$ Fijo mensual:** costo de operación mínima (infraestructura, dotación por jornada completa, supervisión, sistemas de información, herramientas de monitoreo y evaluación, formación y gestión).
- **$V_{p,t}$ Variable:** reembolsa un exceso de actividad sobre el plan contra reglas y evidencia (por ejemplo, un mayor número de atenciones de niños, niñas y adolescentes o prestaciones extraordinarias).
- **$D_{p,t}$ Desempeño:** incentivo adicional por resultados/estándares, pero nunca un sustituto del fijo mensual.

Ahora bien, cada bloque se debe multiplicar por **factores paramétricos de ajuste**, que internalizan la heterogeneidad territorial, de escala y de complejidad de la intervención. Esto es:

$$F_{p,t} = (Canasta\ Fija_p \times A_t^{Terr} \times A_{p,t}^{Escala} \times A_{p,t}^{Complej})$$

$$V_{p,t} = (Unidad\ Variable_p \times \Delta Q_{p,t} \times A_t^{Terr} \times A_{p,t}^{Complej})$$

$$D_{p,t} = \sum_k (Bono_k \times Cumplimiento_k)$$

Donde:

- **$Canasta\ Fija_p$ (Canasta base de costos):** se refiere al conjunto estandarizado de costos mínimos necesarios para la operación de un programa. Incluye personal por jornada completa, infraestructura (o su costo de oportunidad), supervisión clínica, sistemas de información, herramientas de evaluación y monitoreo, formación y gestión. En el fondo, es el bloque fijo sobre el cual se sostiene la operación.
- **A_t^{Terr} Ajuste Territorial:** compensa aislamiento, tiempos de traslado, dispersión geográfica o dificultad de retención de profesionales.
- **$A_{p,t}^{Escala}$ Ajuste de Escala:** reconoce los efectos que tiene el tamaño de un programa en sus costos unitarios. En programas muy pequeños, ciertos gastos fijos (infraestructura, supervisión, sistemas de información, gestión administrativa, etc.) se reparten entre pocos casos, por lo que el costo por niño, niña y/o adolescente atendido es más alto (deseconomía de escala). En cambio, en programas muy grandes, esos mismos costos fijos se diluyen entre más casos, lo que reduce el costo por niños, niñas y adolescente (economía de escala).
- **$A_{p,t}^{Complej}$ Ajuste por Complejidad:** pondera la intensidad de la intervención según el perfil de casos atendidos (ej. traumas complejos, casos de discapacidad, salud mental).
- **$Unidad\ Variable_p$:** corresponde al costo unitario asociado a una prestación adicional o atención extraordinaria por sobre lo planificado originalmente. Al multiplicarse con $\Delta Q_{p,t}$ permite reconocer excesos de actividad sin desfinanciar al colaborador acreditado.
- **$\Delta Q_{p,t}$:** corresponde a la diferencia entre la cantidad real de atenciones y la cantidad planificada en el programa p en el territorio t .

- **k** : es el índice que representa cada incentivo de desempeño incorporado en la fórmula de $D_{p,t}$
- **Bono $_k$** : es el incentivo definido para un criterio específico de calidad o desempeño (ej. continuidad de equipos, especialización, metas de cumplimiento de los PII, innovación, etc.).
- **Cumplimiento $_k$** : es el nivel de cumplimiento del criterio asociado al bono (puede expresarse en % o bien, binario: cumplido/no cumplido).

8.6. GOBERNANZA

Esta sección, desarrolla el esquema de financiamiento propuesto en torno a la gobernanza, entendida como el conjunto de procesos, estructuras y mecanismos mediante los cuales diferentes actores - estatales, privados y de la sociedad civil - interactúan para tomar decisiones, coordinar acciones y resolver problemas colectivos (Kooiman, 2003)⁷³, y en este caso, particularmente el problema de la protección Especializada. En este sentido, la gobernanza es un concepto central para pensar problemas públicos complejos que requieren la colaboración de distintos actores. Así, aplicada a los servicios de protección especializada, se requiere proyectar una forma de gobernanza, asumiendo un conjunto compartido de responsabilidades, que no recaen exclusivamente en el sector público, el sector privado o la sociedad civil.

Las transformaciones normativas llevadas adelante por Chile en los últimos 10 años para diseñar e implementar un Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, reflejan un profundo proceso de reforma administrativa que trasciende los procesos graduales de mejora de la gestión de la normativa e institucionalidad vigente, como había ocurrido en las 30 décadas anteriores. La profundidad de los cambios genera un enorme desafío para la gestión de la reforma y el desarrollo de mecanismos de gobernanza que permitan efectivamente concretarla; en este sentido, “contar con estructuras de gobernanza eficaces incluida la coordinación entre los diversos departamentos gubernamentales y niveles de descentralización, así como entre los agentes formales e informales” (UNICEF, 2021, p.24)⁷⁴, es uno de los elementos claves para fortalecer los sistemas de protección especializados.

Entre las experiencias internacionales revisadas para el desarrollo de este estudio, sistemas como el uruguayo, el noruego o el italiano, han logrado articular una gobernanza territorial efectiva mediante instancias locales con capacidad técnica, autonomía operativa y coordinación multisectorial. En este sentido, la existencia de unidades territoriales de planificación e interlocución en el Servicio se presenta como una estrategia clave para fortalecer la pertinencia de la oferta programática, potenciar los mecanismos de participación comunitaria, y generar condiciones institucionales para una implementación contextualizada y ajustada a las particularidades locales. Con ello, se contribuiría directamente a subsanar las debilidades de aplicación del enfoque territorial, detectadas en el marco del diagnóstico institucional.

Otros desafíos relevantes, refieren a la excesiva concentración de atribuciones en el Servicio (artículo 6 Ley N° 21.302), extensamente desarrollada en los informes anteriores; y al debilitado rol de los colaboradores acreditados. Históricamente, la sociedad civil y los colaboradores acreditados han desempeñado un rol activo

⁷³ Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications Ltd.

⁷⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). Fortalecimiento de los sistemas de protección especializados: Enfoque, puntos de referencia e intervenciones. UNICEF.

en la protección especializada, llenando vacíos de la acción estatal avanzando, por ejemplo, en el desarrollo técnico de modelos de intervención, ejerciendo presión política y social para la promulgación de la Ley de Garantías, involucrando recursos privados, y favoreciendo a la credibilidad social del sistema. No obstante, los resultados de la fase diagnóstica relevan una serie de tensiones entre el Estado y los colaboradores acreditados, que debilitan el carácter colaborativo de la relación y más bien la sitúan en un plano de desconfianza. Entre ellas, destacan: dificultades graves para cubrir los costos del servicio que prestan - además es sometido a altos niveles de exigencia y control que no se condicen con los recursos entregados-; percepción de desinterés y abandono por parte del Servicio en la ejecución de la tarea; y percepción de exclusión en la toma de decisiones. Este diagnóstico es coherente con la perspectiva de los expertos participantes de este estudio, que plantean la necesidad de una Gobernanza colaborativa entre Servicio, colaboradores acreditados que ejecutan los servicios, incluyendo también al mundo académico, para promover espacios de retroalimentación y mejora continua (Taller 3).

Por ello, la propuesta de contratos relacionales debe ser entendida no solo como un cambio en la lógica contractual, sino también como un correctivo a las deficiencias del marco normativo actual, al redistribuir responsabilidades, incentivar la cooperación y reforzar la corresponsabilidad entre el Estado y los colaboradores acreditados.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituye el **Decreto N° 7** (que reglamenta la Ley N° 20.032 de subvenciones), que mantiene la lógica transaccional en el vínculo con los organismos colaboradores, reforzando exigencias de rendición y mecanismos de control financiero. Esto resulta disonante con el espíritu de cooperación que debería orientar la gobernanza de un sistema de protección especializada. Para implementar efectivamente los contratos relacionales, se hará necesario que el reglamento incorpore ajustes que permitan que la gobernanza tenga un correlato operativo en la gestión contractual y financiera.

En este mismo sentido, la inexistencia en la actual normativa de un **principio de orientación al sujeto** como eje transversal de la gestión limita la capacidad del sistema para priorizar los intereses, necesidades y trayectorias de los niños, niñas y adolescentes atendidos. La incorporación de contratos relacionales permitiría operacionalizar este principio al asegurar continuidad en las intervenciones, fomentar la estabilidad de los equipos profesionales y garantizar que las decisiones de gobernanza se orienten al bienestar de los sujetos de atención más que al cumplimiento administrativo.

Con todo, el fortalecimiento de la gobernanza y la coordinación territorial, resultan fundamentales para el adecuado funcionamiento del esquema de financiamiento propuesto. De hecho, UNICEF (2021) ha propuesto un cambio estratégico en la materia: transitar desde la noción de programas de protección especializados – basados en problemas concretos de grupos específicos de niños, niñas y adolescentes–, hacia la idea de sistemas de Protección Especializada –centrados en la construcción de un entorno protector para toda la infancia sin importar el contexto. En esta lógica, las estructuras de gobernanza y coordinación son una de las siete dimensiones estratégicas a abordar, para fortalecer los sistemas de protección especializados.

Así, siguiendo a UNICEF (2021) la gobernanza de los sistemas de protección debe ser colaborativa, transparente y responsable, con la capacidad de generar incentivos adecuados, establecer reglas claras, y contar con mecanismos de supervisión y participación que garanticen la calidad, continuidad y cobertura de los servicios, especialmente para los niños, niñas y adolescentes más vulnerables

La Tabla 56 ofrece el detalle de indicadores de resultados en materia de gobernanza, para las distintas fases de fortalecimiento de los sistemas protección especializados, donde a propósito de los resultados de este estudio, Chile se situaría en la Fase 2 y debiese concentrar su acción hacia las fases de integración y consolidación del sistema.

Tabla 56: Estructuras de Gobernanza y Coordinación en los Sistemas de Protección Especializados

Dimensión	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
	Creación del Sistema	Mejora del Sistema	Integración del Sistema	Consolidación del Sistema
Ministerios u Organismos Rectores con Responsabilidad y Mandato	No existe ningún ministerio u organismo rector a nivel del gobierno nacional a cargo de la protección de la infancia.	Existen ministerios u organismos rectores a nivel nacional, pero con escaso margen de actuación debido a limitaciones de autoridad, capacidad humana, recursos financieros y mandato.	Existen ministerios u organismos rectores a nivel nacional, son operativos y cuentan con suficientes recursos (humanos y financieros). Su mandato y competencia están establecidos, definidos, comunicados y reconocidos formalmente en todo el gobierno y fuera de él. Se trabaja para mejorar y reforzar sus vínculos con otros organismos nacionales o subnacionales.	Existen ministerios u organismos rectores a nivel nacional, están vinculados a organismos subnacionales y trabajan de forma activa y eficaz para cumplir sus responsabilidades en materia de protección de la infancia en todo el país.
Mecanismos Nacionales, Multisectoriales y de Coordinación	No existe ningún mecanismo nacional y multisectorial que guíe o dirija la labor de protección de la infancia ni el funcionamiento del sistema.	Se han implantado múltiples mecanismos nacionales y multisectoriales, pero la mayoría se centran en problemas concretos y trabajan aislados por falta de un mandato unificador del ministerio u organismo rector.	Se ha establecido un mecanismo nacional y multisectorial bajo la égida del ministerio rector, con términos de referencia concretos, facultades y liderazgo de alto nivel. Actualmente trabaja para fortalecer la coordinación entre sectores.	Se ha formalizado un mecanismo nacional y multisectorial plenamente operativo; las partes interesadas conocen su función y la labor se contrasta y difunde regularmente. Los términos de referencia se revisan si es necesario, y el ministerio u organismo rector supervisa su funcionamiento.
Mecanismos de Coordinación Intra- e Intersectoriales a Nivel de Ejecución	Existe coordinación informal (sin procedimientos operativos estándar) entre proveedores de servicios a nivel de aplicación, siendo mayormente voluntaria e	Existen mecanismos de coordinación formales entre determinados organismos o departamentos a nivel local, incluyendo coordinación humanitaria, pero son ad hoc y relacionados sobre todo con la	Se han establecido procedimientos operativos estándar y normas (inclusivos y con perspectiva de género) para la planificación, ejecución, seguimiento y exámenes entre organismos y departamentos, pero no	Se han formalizado mecanismos de coordinación intra- e intersectoriales para la planificación, ejecución, seguimiento y exámenes, y su funcionamiento se contrasta con los procedimientos operativos estándar o

Dimensión	Fase 1		Fase 2	Fase 3	Fase 4
	Creación del Sistema	del	Mejora del Sistema	Integración del Sistema	Consolidación del Sistema
	impulsada por iniciativa particular.	por	prestación de servicios.	se aplican de manera uniforme en todo el país.	las normativas y se difunde con regularidad.

Fuente: UNICEF, 2019 *Guía de orientación para el fortalecimiento de los sistemas de protección de la infancia (Child Protection System Strengthening Guidance)*. Nueva York: UNICEF.

A partir de los antecedentes expuestos y de manera de avanzar en la gobernanza del Sistema de Protección Especializada, el nuevo esquema de financiamiento debiese transitar a la incorporación de contratos de carácter relacional, alineados con los desarrollos recientes de la teoría de contratos, la Nueva Gobernanza Pública, y la perspectiva de Valor Público. Este modelo contractual permitiría fortalecer los vínculos de cooperación entre el Servicio y los colaboradores acreditados, superando la lógica transaccional tradicional y consolidando un marco de corresponsabilidad. Asimismo, se otorgaría un sustento institucional al sentido de colaboración que la propia ley reconoce al designar a los prestadores privados como “colaboradores”, reforzando el carácter asociativo y cooperativo que debiera orientar la gestión del sistema.

El establecimiento de contratos relacionales permitirá la adecuada valoración del rol de los colaboradores acreditados, reconociendo que las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un rol clave en la gobernanza global de la infancia, combinando la ejecución de programas locales con la capacidad de incidir en la agenda nacional e internacional, supervisar el cumplimiento de tratados y exigir responsabilidades a los Estados; todo ello con una legitimidad que proviene de la cercanía con las comunidades y la producción de información independiente, que les permite visibilizar problemáticas y actuar como puente entre lo local y lo global, contribuyendo al desarrollo y fiscalización de marcos normativos que garanticen los derechos de niños, niñas y adolescentes (Cañas & Zapata, 2014)⁷⁵.

El objetivo será entonces establecer relaciones entre el Estado y los colaboradores acreditados, que no se rigen exclusivamente por cláusulas formales y detalladas, sino que se basan en un entramado de normas sociales, confianza, flexibilidad y cooperación al largo plazo (Zheng et. al, 2008)⁷⁶. Esto resulta coherente con la incapacidad de prever todas las contingencias posibles (Williamson, 2006)⁷⁷ y con la incertidumbre inherente a las características del servicios de protección especializada asociada por ejemplo, a la dificultad de evaluar calidad del servicio, las transformaciones en las características de los usuarios, y la interseccionalidad asociada a las vulneraciones graves de derecho que el Servicio atiende, o al modo particular en que se combinan desigualdades sociales y económicas en cada caso atendido. Así, este tipo de contratos, al construirse sobre la base de normas sociales, más que sobre especificaciones exhaustivas, permiten afrontar contingencias no anticipadas y construyen un marco flexible y sostenible para la provisión de servicios en el tiempo.

⁷⁵ Cañas Henao, J. K., & Zapata Gil, N. (2014). La violencia laboral: un riesgo psicosocial latente. *CES Psicología*, 7(2), 101–114.

⁷⁶ Zheng, J., Roehrich, J. K., & Lewis, M. A. (2008). The dynamics of contractual and relational governance: Evidence from long-term public–private procurement arrangements. *Journal of purchasing and supply management*, 14(1), 43–54.

⁷⁷ Williamson, O. E. (2006). Calculativeness, trust, and economic organization. *Organizational trust: a reader*. Oxford University Press, Oxford, 48–81.

El contrato relacional permitirá en primer lugar, optimizar la gestión y la organización para la prestación del servicio, para posteriormente montar un sistema de innovación continua que favorezca el desarrollo de nuevas metodologías, la socialización de buenas prácticas entre colaboradores acreditados y la resolución de nudos críticos de implementación de manera conjunta y colaborativa entre los distintos actores involucrados.

Asimismo, tal como recomienda la literatura especializada, resulta indispensable incorporar mecanismos que garanticen la gobernanza expost, vale decir, una vez ocurrida la firma de contrato para la prestación del servicio, de manera de supervisar y subsanar dificultades a propósito de escenarios imprevistos, resolver problemas o desviaciones respecto de acuerdos previos, y reaccionar oportunamente a los obstáculos que surgen durante el curso de la relación Estado - colaborador acreditado (Williamson, 2006).

Cabe señalar el rol central que cumple la producción y la transparencia en la información -y por lo tanto el monitoreo y la evaluación- para el adecuado funcionamiento de este tipo de contrato, particularmente porque permiten garantizar que el establecimiento de contratos a largo plazo, son el resultado de la intervención desarrollada por los colaboradores acreditados, y no una relación privilegiada con el Servicio.

La propuesta de gobernanza basada en contratos relacionales se alinea con estas perspectivas al desplazar el eje desde la competencia y el control hacia la cooperación, la confianza mutua y la innovación continua. Incorporar explícitamente estos enfoques en los reglamentos del Servicio fortalecería la coherencia entre teoría y práctica, y dotaría al sistema de herramientas modernas para enfrentar la complejidad de la protección infantil.

Por último, desde la perspectiva de gobernanza relacional, es crucial que la acreditación incorpore criterios como la **experiencia acumulada, la continuidad de equipos y la especialización temática**, elementos que constituyen activos organizacionales y sociales fundamentales para la protección de la niñez.

De este modo, la gobernanza no solo fortalecería la supervisión, sino también la capacidad de reconocer y potenciar el aporte diferenciado de cada colaborador, construyendo un sistema más diverso y sostenible.

8.7. CONSIDERACIONES LEGALES Y NORMATIVAS

La protección especializada a la niñez en Chile ha experimentado en las últimas décadas un proceso de consolidación normativa, administrativa e institucional que ha buscado responder a la necesidad de garantizar derechos y proteger de manera efectiva a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración grave.

El entramado normativo actualmente vigente - compuesto por la Ley N° 20.032 de subvenciones, la Ley N° 21.140 que la modifica, la Ley N° 21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, la Ley N° 21.430 de Garantías de la niñez, así como un conjunto de decretos reglamentarios (Decretos 5, 6, 7, 9, 12 y 13, entre otros) - configura un marco orientado a organizar la relación entre el Estado y los organismos colaboradores acreditados que ejecutan programas especializados.

El inciso segundo del artículo 51 de la Ley N° 21.430 establece una obligación general para el desarrollo de la protección especializada, que constituye una garantía de suficiencia financiera: “El Estado contará con servicios de protección especializada para la atención de la niñez y adolescencia vulnerable, y con servicios de integración social de adolescentes infractores de ley, ambos de carácter especializados en su área, con

personal, **recursos financieros y despliegue territorial suficientes** para dar atención oportuna y eficaz a todo niño, niña y adolescente que lo necesite”.

No obstante, el marco financiero vigente presenta limitaciones estructurales para cumplir dicho estándar, las que han sido ampliamente identificadas en el presente estudio, los cuales se suman a diversos diagnósticos técnicos, estudios académicos y reportes de organismos internacionales⁷⁸. Entre las principales falencias se encuentran: la excesiva fragmentación de programas, la alta rotación de equipos profesionales, la precarización de las condiciones de financiamiento, la sobrecarga administrativa asociada a rendiciones financieras estrictas y la ausencia de mecanismos que reconozcan y valoren la trayectoria institucional y la experiencia acumulada por los organismos colaboradores. Estas características han configurado un régimen esencialmente transaccional, en el cual la relación entre Estado y colaboradores se reduce a la firma de convenios anuales o plurianuales con financiamiento condicionado al número de atenciones efectivas y sujeto a rendiciones contables y administrativas rígidas.

Este modelo, basado en un paradigma de control financiero y de cumplimiento ex ante y ex post, no logra capturar la naturaleza relacional, dinámica y de largo plazo que requiere el trabajo con poblaciones altamente vulnerables. El resultado ha sido un sistema que, si bien asegura cierta cobertura territorial, no logra generar las condiciones necesarias para la estabilidad de los equipos técnicos ni para la acumulación de aprendizajes organizacionales sostenidos en el tiempo. A ello se suma una débil capacidad de adaptación frente a entornos cambiantes, en los cuales muchos programas enfrentaron dificultades para mantener continuidad debido a la rigidez de los convenios y la falta de flexibilidad en los criterios de financiamiento.

En este contexto, se plantea reemplazar el actual régimen transaccional por un sistema de contratos relacionales de largo plazo entre el Servicio y sus organismos colaboradores acreditados. El núcleo de esta teoría reside en reconocer que los contratos no son meros instrumentos transaccionales, sino marcos relacionales que ordenan vínculos de cooperación, confianza, aprendizaje mutuo y adaptación a lo largo del tiempo.

De este modo, este nuevo sistema plantea así un esquema de financiamiento basal pleno, con contratos cuya duración resulte ser coherente con una relación de largo plazo, que incluyen un pago basal garantizado, incentivos por especialización temática, bonificaciones por continuidad de equipos profesionales y auditorías centradas en resultados de eficacia e impacto, más que en rendiciones presupuestarias rígidas. Para habilitar este tránsito se requiere una reforma profunda del marco normativo vigente, que permita transformar los actuales convenios de subvención en verdaderos contratos relacionales.

A continuación, se desarrolla un análisis detallado de las modificaciones necesarias a nivel legal y reglamentario para implementar este nuevo sistema, abordando en particular las adaptaciones requeridas en la Ley N° 20.032

⁷⁸ A los ya considerados en este estudio, se pueden sumar los siguientes: Rivera, Mettifogo, Salas (2021). Informe final de evaluación de programas Gubernamentales. Programas DAM, PPF, PIE. Ministerio de Justicia. Dirección de Presupuestos; Mettifogo, Monreal y Ponce (2019). Informe final de evaluación de programas Gubernamentales. Programas Centros de Reparación Especializada de Administración Directa lactantes y preescolares Ministerio de Justicia. Dirección de Presupuestos; Fraczinet, Guzmán e Illanes (2025). Modelo de provisión de centros de cuidado alternativo residencial: hacia un enfoque de derechos humanos de la niñez. Defensoría de la Niñez; Unicef y Subsecretaría de la Niñez (2025). Estimación del presupuesto para garantizar piso de Protección Social para la niñez.

y su reglamento (Decreto N° 7), la Ley N° 21.302 y su Decreto N° 9, la Ley N° 21.430, y los decretos complementarios (números 5, 6, 12 y 13).

8.7.1. Ley N° 20.032 y Decreto N° 7 (Régimen de subvenciones y su reglamento)

La Ley N° 20.032 constituye el eje del sistema de financiamiento actual. Establece un régimen de subvenciones variables, que actualmente se denominan aportes financieros, que se entregan a los organismos colaboradores acreditados según la atención efectiva brindada. Este mecanismo, acompañado de rendiciones financieras y administrativas estrictas, refleja una lógica de control transaccional.

El Decreto N° 7 de 2023, que reglamenta esta ley, profundiza dicho enfoque, estableciendo procedimientos de acreditación, asignación, ejecución y rendición que refuerzan la relación asimétrica y de corta duración entre Estado y colaboradores.

Para adecuar la legislación al nuevo diseño propuesto, la mejor alternativa es una nueva ley que regule los aspectos financieros de la colaboración privada en la ejecución de programas. Sin embargo, es posible avanzar con una adecuación de la actual legislación, para lo que se indican las reformas mínimas que habría que realizar para habilitar las nuevas formas de contratación y financiamiento propuestos.

8.7.1.1. Modificaciones que considerar

- a) Nuevo capítulo de contratos relacionales: La Ley N° 20.032 debería incorporar explícitamente la figura de contratos relacionales de largo plazo, con duración coherente a los objetivos establecidos para el nuevo sistema. En particular, en base a las diversas fuentes consultadas, se estima este que este plazo debería ser de un mínimo de cinco años, renovables según criterios de desempeño.
- b) Financiamiento basal garantizado: sustituir el régimen exclusivo de aporte financiero variable por un sistema mixto que asegure:
 - Financiamiento basal que cubra costos fijos y permita estabilidad de equipos;
 - Pago adicional por atención efectiva;
 - Incentivos por especialización temática y continuidad de equipos.
- c) Establecer un proceso de transición entre el actual sistema y las nuevas formas de contratación, que en el mediano plazo logre el objetivo de adecuar todas las transferencias a la nueva estrategia de financiamiento.
- d) Reformas al Decreto 7: Este decreto debe redefinirse para incluir:
 - Mecanismos de evaluación colaborativa (coevaluación Estado - colaborador).
 - Cláusulas de renovación automática, si se cumplen metas de desempeño.
 - Trayectoria institucional como criterio preferente de continuidad, evitando que la licitación competitiva interrumpa procesos consolidados.
- e) Indicadores de calidad: sustituir indicadores puramente financieros por métricas de eficacia, eficiencia, continuidad profesional, impacto social y satisfacción de usuarios.
- f) Reducción de cargas administrativas: reemplazar rendiciones excesivas por auditorías basadas en resultados verificables y evidencia de desempeño.

Tal como será señalado en el Capítulo 4 de este informe (denominado “Propuesta de Plan de Implementación del Esquema de Financiamiento”) se contemplan diversas etapas de desarrollo de este plan. En particular, se contempla Fase de Inicio cuya implementación deberá considerar de manera previa con una serie de modificaciones normativas con el fin de posibilitar y viabilizar los cambios propuestos. Entre ellas destacan las siguientes:

- Incorporar plazos perentorios de transferencia (ej.: pago dentro de los primeros 10 días hábiles de cada mes) para asegurar flujo oportuno.
- Reconocer explícitamente gastos básicos no contemplados en el AFE, como infraestructura mínima, servicios esenciales y capacitación inicial de equipos.
- Incluir un mecanismo de reajuste automático por inflación o variaciones de costos críticos (energía, arriendos, remuneraciones base).

8.7.2. Ley N° 21.302 y Decreto N° 9 (Creación y estructura del Servicio de Protección Especializada)

La Ley N° 21.302 crea el Servicio Nacional de Protección Especializada como organismo encargado de coordinar, supervisar y financiar la oferta de protección especializada. Actualmente, su rol se limita a la celebración de convenios, sin facultades expresas para establecer contratos de colaboración de largo plazo. El Decreto N° 9 define su estructura interna, la cual está orientada a la gestión de programas desde un enfoque transaccional.

8.7.2.1. Modificaciones que considerar

- a) Ampliación de facultades legales: la Ley N° 21.302 debe facultar expresamente al Servicio para celebrar contratos relacionales de colaboración estratégica con organismos acreditados, reconociendo principios de confianza, cooperación y continuidad.
- b) Unidad de gestión relacional: el Decreto N° 9 debe crear una nueva unidad o subdirección encargada de:
 - Diseñar y gestionar contratos relacionales.
 - Implementar sistemas de seguimiento cualitativo⁷⁹.
 - Coordinar mecanismos de incentivos por desempeño.
- c) Cambios en objetivos institucionales: el Servicio debe incluir como misión no solo supervisar, sino también fortalecer vínculos de colaboración de largo plazo, promover especialización progresiva y consolidar aprendizajes institucionales.

⁷⁹ Los sistemas de seguimiento cualitativo pueden ser considerados como el conjunto de mecanismos, indicadores y procesos diseñados para evaluar de manera sistemática la calidad de las intervenciones, la estabilidad de los equipos y la construcción de vínculos con los niños, niñas y adolescentes y sus familias, privilegiando dimensiones de continuidad, pertinencia y aprendizaje organizacional, por sobre la mera verificación contable o numérica. Lo anterior, en oposición el régimen actual, centrado en métricas de cobertura y ejecución financiera.

8.7.3. Ley N° 21.430

La Ley N° 21.430 establece el marco general de garantías y protección integral, pero no detalla mecanismos contractuales.

8.7.3.1. Modificaciones que considerar

- a) Incluir un artículo específico que autorice al Estado a cumplir su deber de protección mediante contratos de colaboración relacional con organismos especializados.
- b) Incorporar principios de continuidad, pertinencia territorial y experiencia acumulada como parte de la garantía del derecho a la protección.

8.7.4. Decreto N° 13

Este decreto regula los criterios de acreditación de los organismos colaboradores, actualmente enfocados en requisitos formales y administrativos.

8.7.4.1. Modificaciones que considerar

- a) Incorporar criterios de experiencia institucional, continuidad y baja rotación de equipos, y de experiencia territorial acumulada.
- b) Establecer evaluaciones periódicas basadas en indicadores relacionales, como calidad de vínculos con usuarios, estabilidad de equipos y capacidad de innovación.
- c) Reemplazar la lógica de acreditación binaria (aprobado/no aprobado) por un sistema gradual que reconozca la trayectoria acumulada y los grados de complejidad de los programas a ejecutar. De ese modo, un determinado organismo colaborador podría estar acreditado para brindar determinados programas y para otros no. De ese modo, las variables anteriormente mencionadas le permitirían aprobar acreditaciones para programas de mayor complejidad.

8.7.5. Decreto N° 12

El Decreto N°12 versa sobre el actual procedimiento que se centra en asignaciones competitivas según criterios cuantitativos.

8.7.5.1. Modificaciones que considerar

- a) Incorporar el principio de historial institucional y desempeño sostenido como criterio clave de asignación.
- b) Priorizar organismos con baja rotación de equipos y especialización temática.
- c) Establecer un mecanismo de asignación que combine criterios técnicos de calidad con indicadores relacionales, evitando la lógica puramente competitiva.

8.7.6. Decreto N° 6 (Lineamientos de trabajo con familias)

Este decreto regula los enfoques de intervención con familias. Su modificación se hace necesaria con el fin de incorporar los criterios básicos asociados a los contratos relacionales en el quehacer mismo de los colaboradores acreditados, de tal manera que exista coherencia entre las orientaciones dictaminadas para la intervención y los incentivos existentes en el esquema de financiamiento.

8.7.6.1. Modificaciones que considerar

- a) Adaptar lineamientos para incorporar la estabilidad de equipos técnicos como condición para relaciones familiares sostenibles en el largo plazo.
- b) Promover un enfoque de continuidad territorial y comunitaria, coherente con contratos relacionales de largo plazo.

8.7.7. Decreto N° 5

Este Decreto regula el sistema de información y monitoreo del Servicio Nacional de Protección Especializada. Tal como en el caso del Decreto N° 6, se hace necesario modificar este Decreto con el fin de incorporar los criterios básicos de los contratos relacionales a este importante ámbito. De este modo, la información y monitoreo deberán ser coherentes en sus disposiciones con las nuevas necesidades que establece un sistema contractual como el propuesto.

8.7.8. Modificaciones que considerar

- a) Incluir indicadores de continuidad profesional, retención de experiencia, eficacia acumulada y satisfacción de usuarios.
- b) Incorporar mecanismos de evaluación cualitativa y longitudinal, que reconozcan la construcción de vínculos y aprendizajes en el tiempo.

La implementación de un nuevo sistema de contratos relacionales entre el Servicio Nacional de Protección Especializada y sus colaboradores acreditados, representa un cambio de paradigma en la gestión de la protección especializada en Chile. Mientras el régimen actual responde a una lógica transaccional centrada en el control financiero y la cobertura, el nuevo modelo propone una relación colaborativa y de largo plazo, centrada en la estabilidad, la confianza mutua y la eficacia de las intervenciones.

Las modificaciones normativas propuestas buscan no solo ajustar artículos legales o decretos específicos, sino también transformar la cultura institucional del Servicio y de los colaboradores acreditados. Se trata de pasar de un modelo que privilegia el cumplimiento administrativo a uno que valora la calidad de los vínculos, la trayectoria institucional y la capacidad de aprendizaje continuo.

En términos prácticos, esto significa:

- Garantizar un financiamiento basal estable, que permita a los programas funcionar sin depender de la variabilidad de atenciones.

- Reconocer la continuidad de equipos profesionales como un factor esencial para la efectividad de las intervenciones.
- Promover la especialización temática de los organismos colaboradores, incentivando la creación de capacidades técnicas en las áreas críticas que resulten idóneas de acuerdo con las prestaciones brindadas.
- Reducir la burocracia administrativa, reemplazando las rendiciones excesivas por auditorías centradas en resultados e indicadores de eficiencia y eficacia.
- Consolidar un sistema de información capaz de evaluar no solo la cobertura, sino también la calidad, la estabilidad y la eficacia a lo largo del tiempo de las prestaciones brindadas.

El desafío principal radica en conciliar los principios de la contratación relacional con los estándares de transparencia, probidad y rendición de cuentas propios de la administración pública. Ello exige diseñar mecanismos claros de gobernanza, evaluación y supervisión que permitan mantener la confianza pública en el uso de los recursos estatales, al mismo tiempo que se dota a los programas de la flexibilidad y estabilidad necesarias para cumplir con su misión.

En conclusión, el tránsito hacia contratos relacionales no es simplemente una reforma administrativa, sino un cambio estructural y cultural en la forma en que el Estado concibe su relación con los organismos colaboradores. La adopción de este nuevo sistema de relación permitiría avanzar hacia un sistema de protección más robusto, sostenible y efectivo, en el cual los niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración encuentren no solo atención inmediata, sino también un entorno de cuidado estable y especializado, sostenido en el tiempo y basado en la cooperación estratégica entre Estado y sociedad civil.

La Tabla 57 presenta un resumen comparativo de las modificaciones propuestas respecto al marco actual.

Tabla 57: Régimen actual vs. Régimen propuesto (contratos relacionales)

Dimensión	Régimen Actual	Régimen propuesto (Contrato relacional)
Duración del vínculo	Anual o plurianual, sujeto a renovación administrativa	Largo plazo (5 años), con renovación por desempeño
Tipo de relación	Transaccional, basada en control financiero	Relacional, basada en confianza y cooperación
Evaluación	Cumplimiento financiero y cobertura	Desempeño cualitativo, continuidad y especialización
Financiamiento	Subvención variable por atención	Base fija garantizada + incentivos por desempeño
Gestión del vínculo	Relación asimétrica Servicio-colaborador	Colaboración simétrica, adaptativa y de mutuo aprendizaje
Criterios de asignación	Lógica competitiva y formal	Trayectoria institucional, desempeño relacional, baja rotación
Indicadores	Cobertura, gastos, ejecución presupuestaria	Continuidad, resultados acumulados, estabilidad de equipos

Fuente: Elaboración propia

8.7.9. Priorización de las medidas propuestas

La priorización de las medidas propuestas debe entenderse no solo como una jerarquización temática, sino como una secuencia cronológica coherente con el Plan de Implementación definida en el Capítulo 4 del presente Informe.

En primer lugar, resulta imprescindible avanzar en las modificaciones normativas y presupuestarias mínimas habilitantes, pues sin ellas sería imposible garantizar la estabilidad de los flujos financieros que permiten sostener el tránsito hacia un nuevo régimen contractual. En este sentido, deben priorizarse la incorporación de plazos perentorios de pago, el reconocimiento de gastos básicos no contemplados en el AFE y la introducción de un mecanismo de reajuste automático, ya que estos tres ajustes inmediatos corrigen distorsiones críticas que afectan la continuidad de los programas y la retención de equipos profesionales.

Una vez estabilizado este piso financiero básico, la segunda prioridad debe situarse en la adecuación del régimen de convenios de subvención (Ley N° 20.032 y Decreto N° 7), que constituye la pieza estructural sobre la cual descansa la relación entre Estado y colaboradores. En esta etapa, la incorporación de la figura de los contratos relacionales de largo plazo, con financiamiento basal y criterios de trayectoria institucional, permitirá iniciar pilotos normativos y operativos en territorios seleccionados, tal como se recomienda en el Plan de Implementación.

En tercer término, corresponderá reformar la Ley N° 21.302 y su Decreto N° 9, ampliando las facultades del Servicio y creando una unidad de gestión relacional que asegure capacidad institucional para administrar el nuevo esquema; esta medida es coherente con el fortalecimiento de las Direcciones Regionales en gestión financiera y monitoreo, también destacado en la Fase de Inicio.

Como cuarta prioridad en este ámbito, deberá abordarse de manera complementaria los ajustes en los decretos sectoriales (5, 6, 12 y 13), orientados a alinear la acreditación, asignación de cupos, lineamientos de intervención y sistemas de información con la lógica relacional, garantizando así que el financiamiento, la gestión técnica y el monitoreo avancen de manera articulada.

Finalmente, como horizonte de mediano plazo, la modificación de la Ley N° 21.430 debiera consolidar el reconocimiento expreso de los contratos relacionales como mecanismo legítimo para dar cumplimiento a la garantía de suficiencia financiera y continuidad en la protección especializada, cerrando así el ciclo normativo.

De esta manera, la secuencia propuesta permite pasar desde medidas inmediatas de estabilización financiera, hacia reformas estructurales y culturales de mayor envergadura, siguiendo la lógica de progresividad y gradualidad planteada en el Plan de Implementación, y asegurando que cada fase se sustente sobre las condiciones habilitantes generadas en la etapa previa.

8.8. EVALUACIÓN Y MONITOREO

Tal como se ha señalado, tanto el monitoreo, la evaluación y la disponibilidad de información resultan indispensables para garantizar la gobernanza ex post del Servicio de Protección Especializada. En este sentido, tanto el monitoreo como la evaluación deben ofrecer información que facilite la toma de decisiones una vez ocurrida la firma de contrato para la prestación del servicio, con el fin de contribuir a subsanar eventuales dificultades asociadas a escenarios imprevistos, resolver problemas o desviaciones respecto de acuerdos

previos, y reaccionar oportunamente a los obstáculos que surgen durante el curso de la relación Estado - colaborador Acreditado (Williamson, 2006)⁸⁰.

En este escenario, la disponibilidad de sistemas de recopilación de datos y seguimiento resulta estratégico para el monitoreo regular del funcionamiento del Servicio y para el fortalecimiento de los Sistemas de Protección. Siguiendo a UNICEF (2021, p. 27), los sistemas de recopilación de datos y seguimientos para la protección especializada deben tener, entre otras, las siguientes características:

- Se recopilan datos a intervalos regulares utilizando definiciones que se ajustan a las normas internacionales o a las legislaciones nacionales.
- Se adoptan y utilizan protocolos éticos detallados y exhaustivos de recolección y manejo de datos.
- Los datos pueden desglosarse según diferentes factores de estratificación, para garantizar que ningún(a) niña, niño o adolescente se quede atrás.
- Los datos se analizan, se difunden a gran escala y se emplean para las políticas, la planificación y el seguimiento de los programas.
- Existe legislación sobre la recopilación y la transferencia de datos, el mantenimiento de registros de calidad, el uso de los datos y las funciones y responsabilidades de los agentes pertinentes.
- Existen protocolos de protección de datos que se cumplen.
- Existe un organismo de coordinación centralizado que supervisa el sistema y vela por que la coordinación y el intercambio de datos entre los distintos organismos sea eficaz; asimismo, las oficinas nacionales de estadística desempeñan un papel central en la coordinación de todos los sistemas de recopilación de datos.

Cabe señalar que estos estándares son coherentes con la Ley N° 21.430 de Garantías de la Niñez, que establece el derecho a contar con información adecuada y transparente para la gestión de políticas. Por lo tanto, la evaluación y el monitoreo en el Servicio deben avanzar hacia la integración de sus sistemas de información con otros sistemas estadísticos disponibles (como es el INE).

Asimismo, UNICEF (2021)⁸¹ ofrece un detalle de indicadores de resultados en materia de recopilación de datos, para las distintas fases de fortalecimiento de los servicios de protección especializada, tal como se exhibe en la Tabla 58.

Tabla 58: Resultados intermedios para la recopilación de datos en los Sistemas de Protección Especializada

Subdominio	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
	Creación del sistema	Mejora del sistema	Integración del sistema	Consolidación del sistema
Sistemas de datos administrativos que generan datos sobre la	• No existe ningún sistema para recopilar datos sistemáticos sobre	• Existen sistemas de datos administrativos básicos con cobertura nacional.	• Se realizan esfuerzos para integrar los datos administrativos en un sistema	• Los datos administrativos forman parte de un sistema estadístico nacional más amplio.

⁸⁰ Williamson, O. E. (2006). Calculativeness, trust, and economic organization. *Organizational trust: a reader*. Oxford University Press, Oxford, 48-81.

⁸¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). Fortalecimiento de los sistemas de protección especializados: Enfoque, puntos de referencia e intervenciones. UNICEF.

Subdominio	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
	Creación del sistema	Mejora del sistema	Integración del sistema	Consolidación del sistema
calidad del sistema de protección especializado de forma rutinaria	la protección de la infancia. El país está en proceso de desarrollar el sistema formalizado en uno o varios sectores.	- Los datos administrativos recopilados por diferentes fuentes no utilizan un formato o herramienta estándar. - La capacitación, los recursos y la capacidad de los responsables de la recopilación de datos son limitados. - No hay procesos ni procedimientos de garantía de calidad institucionalizados. - Los datos sobre la protección de la infancia no se desglosan sistemáticamente por sexo, edad y otros aspectos relacionados con el problema.	estadístico nacional más amplio. - Se busca desarrollar estándares nacionales de metadatos (o un diccionario de datos). - Todos los datos del sistema de protección especializado están desglosados al menos por sexo, aunque otros desgloses son más limitados. - Existen mecanismos y procesos institucionalizados para asegurar la garantía de calidad.	- Los sistemas de datos administrativos son inclusivos y velan por que “ningún niño se quede atrás”. - Proporcionan los datos necesarios para solventar eficazmente las disparidades. - Los datos se analizan y utilizan para planificación, diseño de programas, políticas y seguimiento de la adecuación y eficacia, o para mejorar el acceso a servicios esenciales.
Encuestas	No existen planes ni mecanismos para generar datos sobre el sistema de protección de la infancia.	- Existen planes y mecanismos de recopilación de datos, pero solo cubren unos pocos temas. - Los datos se recopilan de forma irregular.	- Se recopilan datos regularmente sobre una serie de temas. - Se utilizan definiciones y enfoques incoherentes. - Además de los datos sobre prevalencia, se recopila información sobre factores de riesgo y protección. - Los datos pueden desglosarse por sexo, edad y otras variables relacionadas con el problema.	- Se recopilan datos a intervalos regulares utilizando definiciones que se ajustan a las normas internacionales o legislaciones nacionales. - Se adoptan y utilizan protocolos éticos detallados y exhaustivos. - Se generan datos sobre población ajena al hogar, incluyendo niños de la calle y otros sin hogar. - Los datos se analizan regularmente o se utilizan para vigilar el impacto de programas y políticas. - Se recopilan periódicamente datos sobre el cambio social

Subdominio	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
	Creación del sistema	Mejora del sistema	Integración del sistema	Consolidación del sistema
				y de comportamiento con herramientas y metodología comparables internacionalmente.
Gobernanza de los datos (coordinación, supervisión y gestión segura)	- No existe legislación sobre recopilación, transferencia o intercambio de datos y su uso. - No hay mecanismos de rendición de cuentas sobre funciones y responsabilidades. - No hay políticas ni procedimientos que garanticen la seguridad de las personas participantes. - No hay protocolos de protección de datos ni de confidencialidad.	- Existen procesos de aprobación ad hoc para la recopilación, acceso, intercambio y requisitos de investigadores. - Los sistemas de mantenimiento de registros son generalmente insuficientes y los de gestión de datos no se actualizan regularmente. - Existen ciertas medidas de control en pocos ministerios para regular el acceso a información.	- Existe una legislación que prevé a grandes rasgos qué datos deben recopilarse y quién debe hacerlo, pero no sobre elementos esenciales y normas de calidad. - Se busca aprobar legislación sobre cómo transferir y almacenar datos, y para qué fines. - Se están formulando políticas y procedimientos para garantizar la seguridad de todas las personas implicadas. - Se busca reducir los riesgos intrínsecos al máximo, incluyendo protocolos de protección y confidencialidad.	- Existe legislación sobre recopilación y transferencia de datos, mantenimiento de registros de calidad, uso de datos y responsabilidades. - Hay políticas y procedimientos que garantizan una gestión segura de los datos, incluyendo protocolos de intercambio seguro. - Se garantiza la disponibilidad de recursos financieros, organizativos y de capacidad del personal para la recopilación y análisis de datos. - Existe un organismo de coordinación centralizado que supervisa el sistema y la eficacia de la coordinación y el intercambio de datos entre organismos. - Las oficinas nacionales de estadística desempeñan un papel central en la coordinación de todos los sistemas de recopilación de datos.

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior muestra que la consolidación de sistemas de información requiere incorporar un financiamiento específico para el monitoreo y la evaluación dentro de las tarifas de los programas. Sin este reconocimiento explícito de costos, los colaboradores tienden a priorizar la atención directa en desmedro de la inversión en sistemas de registro y evaluación, lo cual termina debilitando la gobernanza.

Con todo, respecto de los sistemas de datos administrativos, los resultados de este estudio permiten señalar que las Orientaciones Técnicas de los Programas, plantean estándares e indicadores que, teóricamente, permiten la valoración de la calidad del sistema. No obstante, en la práctica existe una disociación entre la declaración planteada en las Orientaciones Técnicas de los Programas y los sistemas de información y control de gestión del Servicio, que se traduce en indicadores que no resultan fácilmente calculables dificultando el monitoreo de la ejecución y debilitando la gobernanza expos.

En este sentido, los sistemas de información que, en principio, debiesen estar diseñados para el monitoreo y evaluación de los Servicios de Protección especializada, terminan controlando exclusivamente aquello que el sistema les permite controlar y limitando tanto la evaluación de resultados de los programas, como la comparación de desempeño entre colaboradores acreditados.

Al respecto, se hace necesario señalar que el Decreto N° 5 de 2022, que regula el sistema integrado de información del Servicio, constituye una base normativa sobre la cual se podría organizar un monitoreo con los estándares y características señaladas anteriormente. Sin embargo, tal como fue señalado en informes previos, dicho decreto está orientado principalmente a indicadores de cobertura y ejecución financiera, sin capturar la calidad de las intervenciones ni los resultados de largo plazo. La complementación metodológica requerirá entonces incorporar indicadores de continuidad de equipos, estabilidad de vínculos familiares, satisfacción usuaria y trayectorias de los niños, niñas y adolescentes, alineados con los estándares internacionales recogidos en UNICEF (2021).

Cabe señalar el rol central que cumple la producción de la información oportuna y transparente a los distintos actores, para el adecuado funcionamiento del contrato relacional entre Estado y colaboradores acreditados que orienta esta propuesta, particularmente para garantizar que el establecimiento de contratos a largo plazo sean el resultado de la intervención desarrollada por los colaboradores acreditados, y no de una relación privilegiada del colaborador con el Servicio.

A continuación, se ofrecen algunas características que debiesen ser consideradas en el diseño y desarrollo de los sistemas de información y producción de datos asociados al Servicio:

1. Garantizar la coherencia entre estándares establecidos en las Orientaciones Técnicas y la posibilidad que ofrecen los sistemas de información de procesar oportunamente los datos.
2. Contar con fuentes de información complementarias de carácter regular que trasciendan el autorreporte de los colaboradores acreditados, como por ejemplo MINEDUC, JUNJI, Salud, entre otros.
3. Contar con antecedentes que favorezcan el cruce de datos con información administrativa de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, particularmente la proveniente de los Servicios vinculados a la protección social y a la Ley de Garantías.
4. Permitir la información desagregada por edad, género, y cualquier otro factor que favorezca el levantamiento de antecedentes de grupos particularmente vulnerables, de manera de garantizar el principio de no discriminación.
5. Involucrar al Instituto Nacional de Estadística y a otros actores que pudiesen ser relevantes para la gobernanza de los datos, ya sea en la coordinación del uso e intercambio de la información, como en garantizar una gestión segura de datos.

6. Cuando se trata de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) que realiza el Ministerio de Hacienda a los Programas de Protección Especializada a cargo del Servicio, la sugerencia es realizar evaluaciones integradas, que promuevan una visión de Sistema, evitando evaluaciones particulares a los distintos programas, de manera de evitar valorar su desempeño aislado y generar información global para la toma de decisiones.
7. Creación de un Panel de Evaluación, compuesto por expertos/as externos, representantes del Servicio y de los colaboradores acreditados. Dicho panel validaría los resultados de las evaluaciones integradas, asegurando imparcialidad y evitando sesgos derivados de la concentración de atribuciones en el Servicio.

Con todo, un complemento indispensable será que el sistema de información incorpore incentivos por calidad, oportunidad y completitud de registros, así como por el uso efectivo de esos datos para la toma de decisiones y la mejora continua.

Por su parte, el Decreto N° 13 (sobre acreditación de colaboradores), podría incorporar como criterio de acreditación avanzada la existencia de sistemas internos de monitoreo y evaluación robustos. Esto permitiría generar incentivos para que los colaboradores desarrollen sus propios mecanismos de registro y análisis de información, contribuyendo a la calidad de los datos del sistema nacional.

Junto con la consolidación de sistemas de información administrativa que ofrezcan información oportuna y de fácil acceso, se requiere la producción de información a partir de encuestas que generen información adicional y regular sobre los niños, niñas y adolescentes, particularmente considerando que los datos para el control de gestión de los colaboradores acreditados poseen la limitación del autorreporte, por lo que es necesario contar con fuentes complementarias de información.

Por otro lado, las observaciones en el proceso de discusión de la Ley N° 21.430 coinciden en que la voz de niños, niñas y adolescentes debe incorporarse de manera sistemática en los procesos de evaluación. Esto requiere protocolos claros de levantamiento de encuestas, desagregación por grupos de edad y resguardo de la confidencialidad de los datos. La metodología de monitoreo, por tanto, debe incluir un componente regular de encuestas de percepción de usuarios, con financiamiento específico y aplicación externa para garantizar su objetividad.

Finalmente, se requiere avanzar en el diseño de la gobernanza de datos (UNICEF, 2021), para garantizar la disponibilidad de recursos humanos y financieros para el levantamiento de información y para definir un organismo de coordinación centralizado que supervise el sistema y la eficacia de la coordinación y el intercambio de datos entre los distintos actores involucrados. Esto, de manera de favorecer la toma de decisiones a nivel de Sistema de Protección Especializada y su mejora continua, pero también de evitar replicar esfuerzos de levantamiento de información o de *“sobre investigar”* a las mismas poblaciones.

9. PROPUESTA DE PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DEL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

El diseño de un nuevo esquema de financiamiento para la oferta programática del Servicio requiere no solo de una formulación conceptual, sino también de una estrategia clara para su puesta en marcha. La implementación es el puente que transforma el modelo en práctica, y debe considerar tanto la realidad institucional como las capacidades de los actores involucrados. En este sentido, se propone, a continuación, una hoja de ruta organizada en fases sucesivas que permiten avanzar con gradualidad, minimizar riesgos y acumular aprendizajes.

9.1. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

Con el nuevo modelo descrito y caracterizado como horizonte estratégico, el desafío inmediato no es solo reconocer sus virtudes, sino hacerlo realidad a través de un proceso de implementación progresivo y ordenado. El tránsito hacia un esquema de financiamiento basal pleno, con contratos relacionales y cobertura integral de costos, requiere de una hoja de ruta que permita pasar desde la situación actual hasta la consolidación del nuevo modelo.

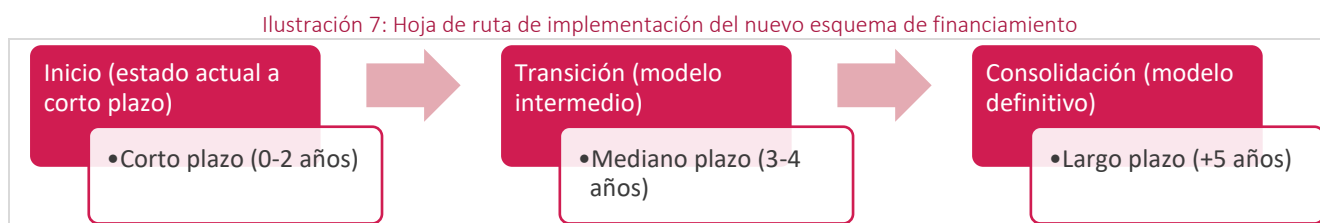
En este marco, se propone un plan de implementación gradual, estructurado en tres fases sucesivas:

- **Fase de Inicio (Estado actual a corto plazo):** estabilización mínima, corrección de distorsiones más urgentes y preparación técnica para iniciar la transición.
- **Fase de Transición (Modelo intermedio):** instalación de un esquema de financiamiento con aporte basal garantizado que cubra la operación esencial, complementado con incentivos variables. Esta fase permite ordenar el sistema, robustecer la gobernanza y probar mecanismos de gestión de riesgos.
- **Fase de Consolidación (Modelo definitivo):** implementación plena del financiamiento basal completo, que asegura continuidad y calidad en todos los programas, y que incorpora incentivos solo como un componente adicional de mejora continua, no como un sustituto del financiamiento esencial.

Cada una de estas fases supone modificaciones progresivas en el diseño contractual, en los sistemas de monitoreo, en la gobernanza institucional y en la asignación presupuestaria, siempre con el objetivo de no poner en riesgo la continuidad de la atención.

A la par de lo anterior, la implementación se registrará por la Ley N° 21.430 de Garantías de la Niñez, asegurando el interés superior del niño, niña y/o adolescente, la no regresividad y la continuidad de cuidados. Cada fase deberá acreditar que los ajustes contractuales, financieros y operativos no disminuyen la calidad ni la oportunidad de las atenciones, y que promueven estabilidad de equipos y pertinencia territorial.

En la Ilustración 7 se presenta de manera esquemática la propuesta de plan de implementación:



Fuente: Elaboración propia

9.1.1. Fase de Inicio

La primera fase de implementación debe situarse en el corto plazo – entre 0 y 2 años –, asumiendo que se parte desde un esquema de financiamiento con importantes distorsiones, fragilidades y riesgos para la continuidad del servicio. El objetivo central de esta etapa es estabilizar el sistema, corrigiendo las deficiencias más urgentes y generando las condiciones técnicas, normativas y organizacionales necesarias para iniciar la transición hacia un modelo de financiamiento más robusto.

En esta etapa no se trata de transformar completamente el modelo de financiamiento, sino de reducir las fragilidades más urgentes y comenzar a “mover la aguja” hacia un esquema más sostenible, mediante correcciones operativas inmediatas y la instalación progresiva de capacidades normativas, presupuestarias y organizacionales.

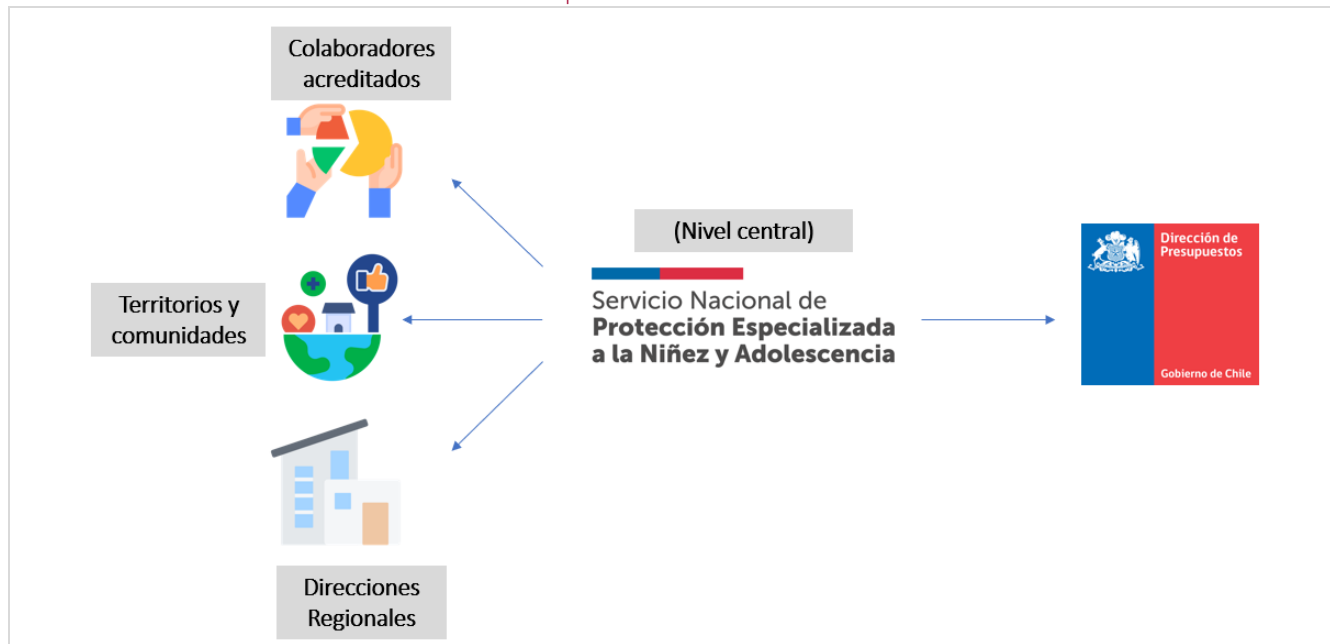
Los ejes de acción propuestos para esta fase son tres:

1. **Correcciones operativas inmediatas**, que alivien la presión financiera y administrativa sobre los programas.
2. **Instalación de capacidades** técnicas y normativas, que permitan preparar el tránsito hacia un modelo basal garantizado⁸².
3. **Relación temprana y transparente** con los actores clave (colaboradores acreditados, DIPRES, Direcciones Regionales, territorios), de modo de alinear expectativas y asegurar colaboración.

No obstante, la Fase de Inicio requiere coordinación multinivel y multiactor. En la Ilustración 5 se esquematizan los vínculos principales entre el nivel central del Servicio, los colaboradores, DIPRES/Hacienda y los territorios:

⁸² En los primeros 12 meses se deberían ingresar las modificaciones reglamentarias prioritarias para habilitar los contratos relacionales: i) DS 7 (incorporar basal, coevaluación, renovación por desempeño); ii) DS 5 (indicadores de continuidad, estabilidad de equipos, vínculos familiares, satisfacción usuaria); iii) DS 12 (reglas explícitas de sobredemanda y correcciones por case-mix y territorialidad); iv) DS 13 (acreditación por niveles, reconociendo trayectoria y estabilidad). En paralelo, se diseñará la propuesta de adecuación a la Ley N° 20.032 y la precisión de facultades en Ley N° 21.302 para formalizar el contrato relacional.

Ilustración 8: Mapa de actores clave en la Fase de Inicio



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, para orientar el trabajo de esta fase y dar claridad a los responsables de su ejecución, se propone en la Tabla 59 un cuadro operativo, de carácter práctico y estratégico, que organiza los principales objetivos, acciones concretas, actores clave y plazos estimados, que busca traducir los ejes de acción en tareas que permitan avanzar de manera ordenada en la estabilización del sistema y preparar la transición hacia el nuevo modelo.

Tabla 59: Cuadro operativo de implementación – Fase de Inicio (corto plazo)

Objetivo	Acciones específicas	Actores responsables	Plazo estimado
Estabilizar los flujos financieros y corregir distorsiones urgentes	- Implementar mecanismos de pago oportuno a colaboradores. - Establecer un protocolo transitorio para cubrir gastos básicos no contemplados en el AFE (infraestructura mínima, servicios esenciales).	SNPE (nivel central: DAF), DIPRES (coordinación presupuestaria), Colaboradores Acreditados.	0–6 meses
Homogeneizar supervisión y control	- Ajustar criterios de supervisión financiero-técnica para reducir discrecionalidad. - Definir lineamientos únicos para todas las Direcciones Regionales.	SNPE (nivel central: área técnica), Direcciones regionales.	0–12 meses
Generar confianza y comunicación con colaboradores	- Informar tempranamente los cambios proyectados. - Instalar mesas de retroalimentación periódicas. - Entregar acompañamiento técnico en territorios críticos.	SNPE (nivel central y regional), Colaboradores Acreditados.	0–12 meses

Objetivo	Acciones específicas	Actores responsables	Plazo estimado
Preparar insumos técnicos para el nuevo modelo	• Desarrollar un modelo preliminar de costos de programas⁸³. • Definir un set inicial de indicadores de desempeño. • Fortalecer sistemas de información financiera y de resultados.	SNPE (Unidad de Estudios), apoyo técnico externo.	0–18 meses
Habilitar condiciones normativas y presupuestarias	• Iniciar mesa de trabajo con DIPRES para explorar contratos relacionales. • Revisar disposiciones normativas del DS N°7 y Ley N° 20.032 para identificar ajustes necesarios.	SNPE (nivel central), DIPRES, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y DDHH.	12–24 meses
Fortalecer el enfoque territorial	• Seleccionar un territorio piloto para aplicar ajustes operativos iniciales. • Fortalecer capacidades de Direcciones Regionales en gestión financiera y monitoreo. • Establecer coordinación intersectorial temprana (justicia, salud, educación).	SNPE (Direcciones Regionales), Gobiernos Regionales, Servicios sectoriales asociados, Colaboradores Acreditados.	12–24 meses

Fuente: Elaboración propia

9.1.2. Fase de Transición

La segunda fase del plan de implementación corresponde a un esquema intermedio que busca equilibrar la necesaria estabilidad financiera de los programas con la introducción de incentivos que promuevan innovación, eficiencia y comparabilidad entre colaboradores acreditados.

A diferencia del esquema actual, basado en aportes parciales que trasladan buena parte de los riesgos a los colaboradores, este modelo instala un piso mínimo de financiamiento basal que asegura la operación esencial. Sin embargo, a diferencia del “Modelo definitivo”, este basal es reducido, de modo que los programas complementan su sostenibilidad a través del cumplimiento de metas, estándares de calidad y resultados verificados.

En esta lógica, el “Modelo intermedio” se sostiene sobre tres pilares:

- Contratos relacionales, pero con la extensión actual (ciclos de 3 años con revisiones periódicas), que mantienen un equilibrio entre continuidad y competencia.
- Financiamiento basal reducido más incentivos variables, donde la sostenibilidad financiera se logra a partir de una combinación de piso garantizado y desempeño comprobado.
- Competencia controlada, que permite la rotación de actores y la incorporación de criterios de “historia” (conducta colaborativa, estabilidad de equipos, cumplimiento de estándares) en los procesos de licitación.

⁸³ La estimación tarifaria se debe realizar con costeo completo (infraestructura, personal por jornada completa, supervisión clínica, capacitación, sistemas de información y mantención), incorporando coeficientes de corrección por complejidad y territorio. Se debe definir una tarifa fija piloto (con actualización semestral por IPC y costos sectoriales) y un componente variable para sobredemanda con umbral y tope claros.

Sin embargo, este modelo no se encuentra exento de riesgos, pues introduce presión sobre los colaboradores, que dependen en mayor medida de su desempeño para sostener sus operaciones; y puede afectar la continuidad de equipos y relaciones territoriales, tal como ocurre en el modelo actual. Pero al tratarse precisamente de un modelo transicional, su valor radica en permitir aprender, ajustar y preparar al sistema antes de avanzar al Modelo definitivo.

Ahora bien, los ejes de acción propuestos para esta fase de transición son:

1. Financiamiento basal reducido

El cambio principal en esta fase es la introducción de un pago basal garantizado, aunque limitado, que cubre los costos operativos esenciales de los programas (infraestructura básica, remuneraciones mínimas y servicios indispensables). Esta corrección es clave para reducir la fragilidad actual, donde los colaboradores dependen de recursos propios o donaciones.

El basal reducido tiene dos propósitos:

- Dar continuidad mínima a la operación, evitando la incertidumbre financiera que genera una alta rotación de equipos.
- Mantener un incentivo a la eficiencia, ya que la sostenibilidad total depende también del cumplimiento de metas y desempeño.

2. Incentivos variables asociados a desempeño

El segundo eje es la instalación de un sistema de incentivos que complementa el basal. Estos incentivos se vinculan a indicadores previamente definidos, tales como:

- Continuidad de equipos.
- Cumplimiento de planes de intervención individual (PII).
- Niveles de satisfacción usuaria y coordinación intersectorial.

Con todo, los incentivos cumplen un doble rol: fomentar la mejora continua y permitir diferenciar a los colaboradores en términos de su desempeño, generando un espacio de competencia regulada.

3. Competencia regulada y licitaciones periódicas

A diferencia del Modelo definitivo, el Modelo intermedio mantiene una apertura a la competencia entre oferentes, con procesos de licitación cada tres años. La innovación aquí es que las licitaciones consideran no solo el precio, sino también la historia de desempeño de cada colaborador, evaluada en términos de conducta colaborativa (trayectoria del colaborador), estabilidad de equipos y cumplimiento de estándares.

De esta manera, se genera un sistema donde se premia la calidad y la responsabilidad institucional, evitando la “sobrevivencia financiera” que prevalece en el sistema.

4. Contratos relacionales de corto plazo

El Modelo intermedio mantiene la lógica de contratos relacionales, pero bajo un horizonte temporal más breve (3 años), con revisiones intermedias anuales. Esta estructura permite:

- Generar un incentivo permanente a la mejora.
- Incorporar flexibilidad para ajustar el esquema según los aprendizajes que se vayan dando.
- Determinar la eventual renovación de contratos para lo cual se considerará el desempeño acumulado (en este ciclo de 3 años) y la conducta ante imprevistos, en coherencia con la contratación relacional.

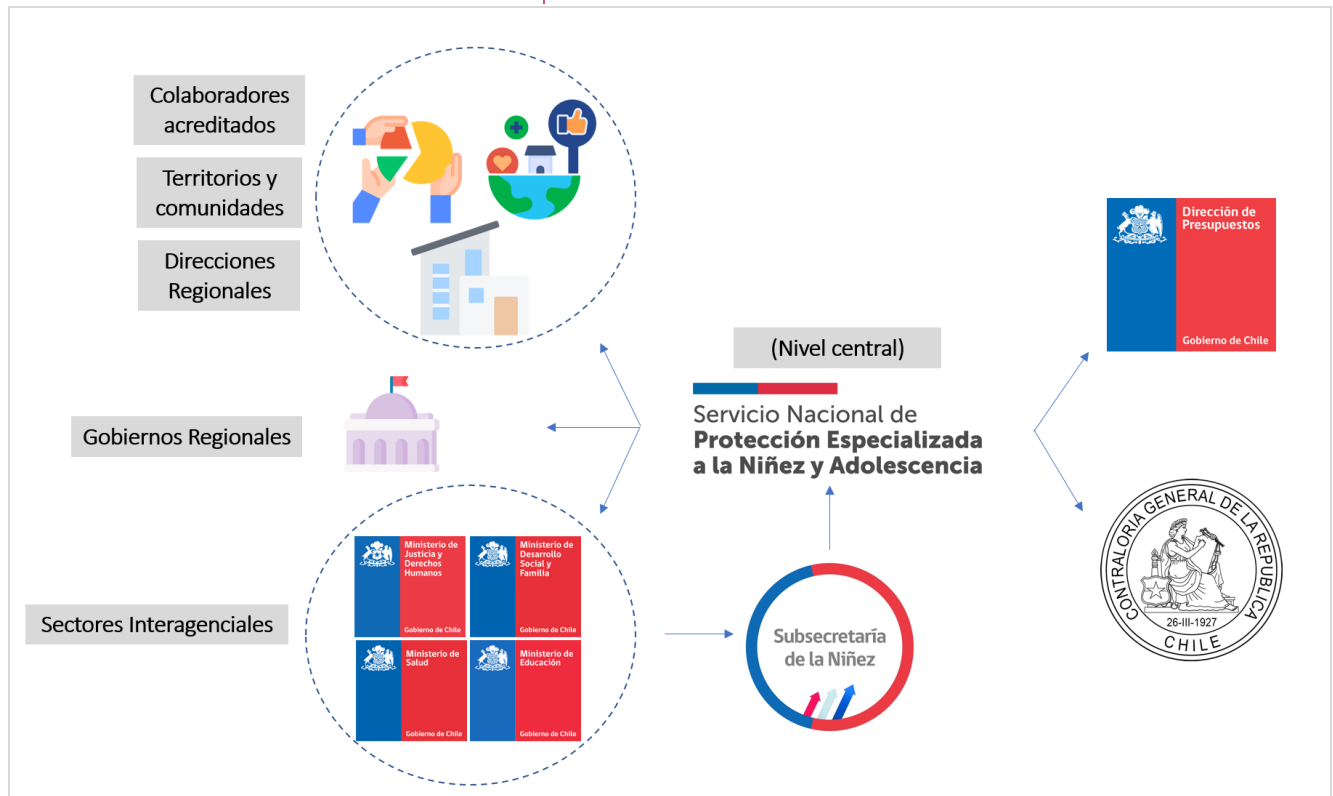
No obstante, el riesgo está en la posible pérdida de continuidad de equipos y vínculos territoriales. Por eso, es clave diseñar cláusulas que premien la baja rotación y la estabilidad en la atención a los niños, niñas y adolescentes.

5. Monitoreo y evaluación apoyados en tecnología

La implementación del Modelo intermedio, en función de los ejes de acción propuestos, exige de todas formas un sistema de monitoreo y evaluación apoyado en plataformas tecnológicas que permitan activar alertas frente a desviaciones. El uso de herramientas digitales, y un buen sistema de información (fortalecimiento del SIS), aseguraría trazabilidad, reduciría la discrecionalidad y permitiría al Servicio tomar decisiones en tiempo real respecto al cumplimiento de metas y la renovación de contratos.

Por otra parte, y continuando en la caracterización de esta fase, los actores involucrados se amplían respecto a la Fase de Inicio, dado que entran en juego dimensiones presupuestarias, normativas y tecnológicas más complejas. En este sentido, se presenta en la Ilustración 9 el siguiente mapa de actores con los que el Servicio se vería involucrado:

Ilustración 9: Mapa de actores clave en la Fase de Transición



Fuente: Elaboración propia

Por último, y para llevar a la práctica los ejes de acción planteados, resulta necesario traducirlos en un conjunto de objetivos y tareas específicas, con responsables claramente identificados y plazos definidos. En la Tabla 60, se presenta el cuadro operativo para no solo organizar la implementación, sino también dar trazabilidad y control al proceso, asegurando que los cambios no queden en declaraciones generales, sino que se concreten en pasos verificables.

Tabla 60: Cuadro operativo de implementación – Fase de Transición

Objetivo	Acciones específicas	Actores responsables	Plazo estimado
Instalar financiamiento basal reducido	- Definir costos operativos mínimos a cubrir. - Ajustar convenios para incorporar el basal reducido. - Comunicar criterios y gradualidad de aplicación a los colaboradores.	SNPE (finanzas y planificación), DIPRES, Colaboradores acreditados.	1–2 años
Diseñar e implementar incentivos variables	- Seleccionar indicadores de desempeño clave. - Asignar financiamiento adicional a dichos indicadores. - Evaluar y ajustar en pilotos territoriales.	SNPE (estudios y supervisión), Direcciones regionales, Colaboradores.	1–3 años
Consolidar competencia regulada	Rediseñar procesos de licitación considerando desempeño histórico.	SNPE (Área jurídica y de planificación), DIPRES, Contraloría.	2–3 años

Objetivo	Acciones específicas	Actores responsables	Plazo estimado
	• Establecer mecanismos de rotación de oferentes cada ciclo. • Incorporar incentivos a la innovación.		
Formalizar contratos relacionales cortos	• Establecer convenios de 3 años con evaluaciones anuales. • Incluir cláusulas de continuidad basadas en estabilidad de equipos. • Vincular renovaciones a estándares de desempeño.	SNPE, DIPRES, CGR.	2–4 años
Implementar sistemas tecnológicos de monitoreo	• Desarrollar plataforma de monitoreo y evaluación en línea. • Capacitar equipos en su uso. • Integrar reportes territoriales en tiempo real.	SNPE (TIC y supervisión), Colaboradores, Direcciones regionales.	2–4 años
Pilotos territoriales de implementación⁸⁴	• Seleccionar una región piloto. • Ampliar a dos regiones más grandes. • Incorporar Región Metropolitana al final del proceso.	SNPE (nivel central y direcciones regionales), Gobiernos Regionales, sectores asociados (justicia, educación y salud).	1-5 años

Fuente: Elaboración propia

Por último, se recomienda la instalación de un Panel de Evaluación (conformado con miembros del Servicio, expertos/as externos, Colaboradores Acreditados, entre otros) que supervise las evaluaciones integradas, valide indicadores y resuelva controversias. La evaluación debería combinar fuentes administrativas, encuestas de usuarios y auditorías muestrales, conforme a estándares UNICEF (2021) exhibidos anteriormente.

9.1.3. Fase de Consolidación

La Fase de Consolidación corresponde al Modelo definitivo, correspondiente al horizonte estructural del financiamiento de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada. Se trata de un esquema que asegura la plena cobertura de los costos de operación de los programas mediante contratos relacionales de largo plazo, poniendo el énfasis en la estabilidad de equipos, la acumulación de experiencia y la consolidación de la especialización progresiva de los colaboradores.

A diferencia del Modelo intermedio —que mantiene competencia regulada y un financiamiento basal reducido— este modelo definitivo viene a representar la maduración del sistema, donde el Estado asume directamente la responsabilidad de garantizar los recursos necesarios para la operación mínima y el desarrollo sostenido de la oferta, liberando a los colaboradores de la incertidumbre financiera y promoviendo innovación y especialización bajo un marco estable.

Ahora bien, el paso a esta última fase se justifica por tres razones principales:

⁸⁴ En cualquier caso, la ampliación territorial se debe decidir con base en criterios de éxito predefinidos (continuidad de equipos, resultados intermedios/finales, satisfacción usuaria, estabilidad de costos), ajustando por complejidad territorial para no penalizar zonas de mayor vulnerabilidad.

- Garantía de derechos: el financiamiento basal completo asegura que la protección de los niños, niñas y adolescentes no dependa de la *espalda* financiera y de gestión de los colaboradores, sino que sea un derecho respaldado por el Estado de Chile.
- Estabilidad institucional y calidad de la prestación: contratos relacionales de mayor extensión (5–7 años), con renovaciones ligadas al desempeño, permiten reducir la alta rotación de equipos y dar continuidad a las intervenciones.
- Sostenibilidad del sistema: al consolidar el modelo con cobertura plena de costos, se elimina la exposición de los colaboradores a riesgos financieros que ponen en jaque la permanencia de programas en territorios de alta complejidad social.

Con todo, los ejes de acción propuestos para esta fase son los siguientes:

1. Financiamiento basal pleno y transparente

El paso al financiamiento basal pleno constituye el cambio más profundo y, al mismo tiempo, más esperado del sistema. La lógica de aportes parciales trasladó a los colaboradores un peso desmedido, obligándolos a sostener programas con recursos propios, donaciones o redes informales de apoyo. Este mecanismo generó desigualdades: mientras algunas instituciones lograban complementar lo faltante gracias a su capacidad patrimonial, otras sobrevivían al límite, sacrificando calidad o incluso declinando participar en convocatorias. El modelo propuesto corrige esta inequidad, porque establece que la responsabilidad financiera por la operación mínima de los programas recae íntegramente en el Estado, liberando a los colaboradores de esa carga estructural.

Implementar este basal pleno no es tarea menor: implica desarrollar una metodología de costos rigurosa y diferenciada, donde el Servicio y DIPRES asumen un rol clave para definir itemizaciones adaptadas a la realidad de cada territorio. Con esto, los colaboradores acreditados dejan de ser simples receptores de transferencias y pasan a convertirse en socios estratégicos en la construcción de información sobre costos reales. Los gobiernos regionales, por su parte, se transforman en garantes de que la asignación de recursos responda a criterios de equidad territorial, especialmente en zonas aisladas, por medio de mecanismos formales de coordinación con el Servicio, tales como mesas técnicas regionales y/o convenios de programación que integren la planificación presupuestaria local con los criterios técnicos nacionales. De esta forma, los gobiernos regionales participan activamente en la validación de los parámetros de costo y en la priorización territorial, buscando asegurando que la distribución de los recursos refleje las brechas de acceso y cobertura que se identifiquen por región.

2. Incentivos para la especialización y continuidad

El financiamiento basal no significa inmovilidad. El Modelo apuesta por mantener un sistema de incentivos que promuevan la especialización progresiva y la estabilidad de los equipos profesionales. La evidencia muestra que la alta rotación de profesionales —producto de la incertidumbre financiera— erosiona los vínculos con los niños, niñas y adolescentes, debilita la calidad de la intervención y frustra la acumulación

de experiencia dentro de los programas⁸⁵. Frente a esto, el nuevo modelo propone bonificaciones explícitas por continuidad de equipos, premiando a los colaboradores que logran retener talento y mantener equipos consolidados en el tiempo.

Asimismo, la especialización temática es reconocida como un valor agregado. Programas que desarrollen experticia en áreas críticas —como trauma complejo, salud mental o discapacidad— recibirán incentivos adicionales, asegurando que la política pública no solo garantice cobertura, sino también calidad diferenciada y pertinencia técnica. Aquí se suman con fuerza los Ministerios de salud y educación, cuya coordinación resulta indispensable para sostener líneas especializadas y darles coherencia con la oferta nacional de servicios.

3. Contratos relacionales de largo plazo

La estabilidad financiera encuentra su complemento natural en la estabilidad contractual. Este modelo plantea contratos relacionales de mayor duración, entre 5 y 7 años, con renovaciones automáticas sujetas al cumplimiento de estándares. Esta decisión responde a la necesidad de superar la lógica de los ciclos cortos, que genera incertidumbre y debilitan los incentivos de los colaboradores a invertir en capacidades de largo plazo.

El involucramiento de la Contraloría General de la República será decisivo para validar la legalidad de estos convenios plurianuales, mientras que DIPRES y Hacienda deben garantizar la sostenibilidad presupuestaria del esquema. Para los colaboradores acreditados, estos contratos significan un escenario de mayor previsibilidad, donde pueden invertir en innovación y especialización sin el temor constante de perder la continuidad por una licitación desfavorable. Y para el Servicio, implica una transformación en su relación con los colaboradores: de un vínculo transaccional a una relación de confianza, cooperación y aprendizaje mutuo.

4. Supervisión y monitoreo modernizados

Un cambio estructural en el financiamiento requiere, inevitablemente, un cambio en la forma de supervisar. El Modelo abandona la lógica de la auditoría muestral y del control contable, para dar paso a un sistema de gestión integral tipo *balanced scorecard* (Cuadro de Mando Integral, CMI), orientado a medir eficiencia, eficacia e impacto en la vida de los niños, niñas y adolescentes. Este giro no solo fortalece la rendición de cuentas, sino que también libera al Servicio de prácticas burocráticas ineficaces, permitiendo concentrar la supervisión en lo que realmente importa: el cumplimiento de los PII y resultados generados.

El sistema informático y el de monitoreo y evaluación, se convierte en la columna vertebral de este nuevo enfoque, operando con el niño, niña o adolescente como unidad de análisis. Ello requiere interoperabilidad con plataformas de salud, educación y justicia, lo que refuerza la necesidad de una coordinación intersectorial madura. Los colaboradores acreditados, en tanto, deben incorporar nuevas rutinas de

⁸⁵ Casey Family Programs. (2017). How does turnover affect outcomes and what can be done to address retention? https://www.casey.org/media/HO_Turnover-Costs_and_Retention_Strategies-1.pdf

reporte y trazabilidad, mientras que la Contraloría mantiene un rol auditor, garantizando la confiabilidad de la información y el correcto uso de los recursos.

5. Modernización de pagos y estándares de calidad

El financiamiento pleno también exige claridad en las reglas del juego. Si bien las condiciones bajo las cuales se gatillan los pagos están formalmente establecidas en los Reglamentos de Pago, y por medio del diagnóstico de la situación actual del Servicio, se han identificado diferencias en las supervisiones financieros respecto de la interpretación y rendición de gastos. El Modelo definitivo plantea la simplificación y estandarización de estos mecanismos, donde cada contrato deberá especificar con precisión lo que se financia, lo que queda excluido y los estándares de calidad exigidos en cada línea programática.

La responsabilidad principal recae en el Servicio y DIPRES, quienes deben diseñar reglas claras y transparentes, mientras que los colaboradores tendrán la obligación de demostrar objetivamente el cumplimiento de los estándares. Los gobiernos regionales y ministerios sectoriales, por su parte, contribuirán a definir estándares contextualizados, evitando que el diseño sea exclusivamente centralista y poco realista.

6. Innovación y sostenibilidad del ecosistema

Este modelo no solo busca asegurar estabilidad financiera, sino también fortalecer la innovación y la maduración institucional como motores de sostenibilidad. Los colaboradores, que históricamente han debido “poner de su bolsillo” para sostener programas frente a los vacíos del Estado, expresan hoy que “quieren seguir colaborando”. Sin embargo, este anhelo debe traducirse en un cambio de paradigma: la colaboración ya no puede entenderse como aporte financiero directo, sino como un compromiso con la innovación, la mejora continua, el desarrollo de capacidades profesionales y la transferencia de aprendizajes.

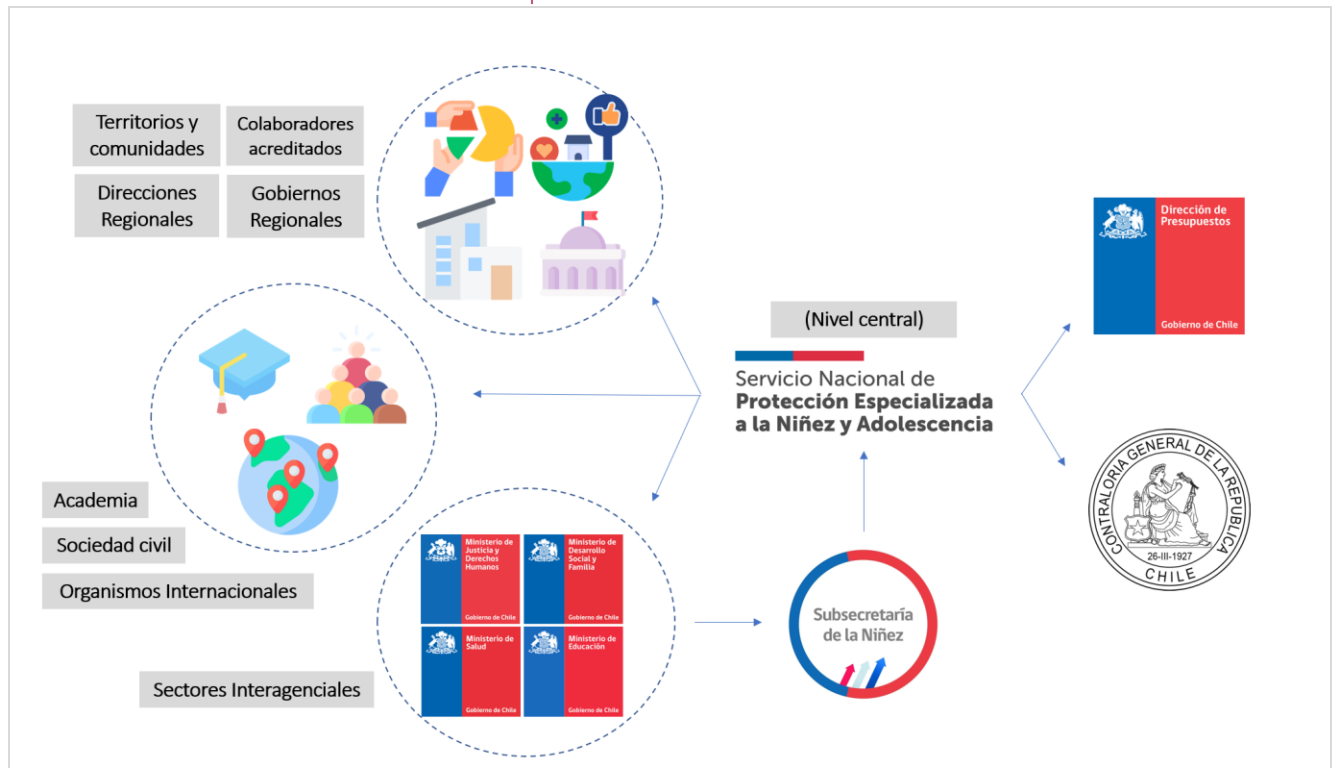
En este contexto, la mejora continua constituye un principio clave del nuevo esquema. No se trata de intervenciones esporádicas ni de ajustes puntuales, sino de un proceso sistemático de aprendizaje y adaptación permanente que permite a las instituciones revisar sus prácticas, identificar brechas, consolidar logros, entre otros aspectos. Ello supone instalar mecanismos de retroalimentación regular (basados en evidencia y en la experiencia práctica) que orienten la toma de decisiones y aseguren que los programas evolucionen de acuerdo con las necesidades cambiantes de los niños, niñas y adolescentes. Por tanto, la mejora continua abarca tanto la gestión técnica como la organizacional, es decir, desde la formación y acompañamiento de los equipos profesionales, hasta la incorporación de nuevas tecnologías, metodologías y estrategias de coordinación intersectorial.

De este modo, los colaboradores pasan a ser socios estratégicos del Servicio, aportando valor agregado al sistema no a través de recursos monetarios, sino mediante la consolidación de prácticas de calidad y la generación de conocimiento especializado. Esta forma de “seguir colaborando” se complementa con la acción del intersector (justicia, salud y educación, principalmente), que también debe aportar innovación y articulación en los territorios, avanzando hacia un ecosistema más integrado.

Es importante reconocer además que los colaboradores más grandes —aquellos con tradición y peso institucional— han planteado con fuerza que el financiamiento no debe recaer exclusivamente en el Estado, de acuerdo con el levantamiento cualitativo realizado durante la primera etapa del estudio. Con todo, el modelo propuesto responde a esta tensión de manera equilibrada, donde si bien el Estado asume la responsabilidad plena de financiar los costos mínimos, la sostenibilidad del sistema no descansa únicamente en la transferencia de recursos, sino en la capacidad de los colaboradores de aportar desde su experiencia, profesionalización e innovación permanente.

Ahora bien, respecto al modelo durante esta fase, implica una red de actores más densa y madura en relación al modelo intermedio. En la Ilustración 10 se representa esquemáticamente la red:

Ilustración 10: Mapa de actores clave en la Fase de Consolidación



Fuente: Elaboración propia

Por último, y de forma similar a las fases previas, en la Tabla 61 se presentan de manera sintética los objetivos, acciones específicas, actores responsables e hitos temporales que permiten operacionalizar los ejes del modelo propuesto.

Tabla 61: Cuadro operativo de implementación – Fase de Consolidación

Objetivo	Acciones específicas	Actores responsables	Plazo estimado
Cubrir plenamente costos de operación	- Pago basal garantizado más pago por atención. - Itemización detallada de costos según territorios. - Financiamiento inicial de instalación de programas.	Servicio de Protección, DIPRES, Colaboradores.	3–5 años
Promover especialización y estabilidad de equipos	- Incentivos por continuidad profesional. - Bonificación a programas especializados. - Financiamiento diferenciado en zonas remotas.	Servicio de Protección, Colaboradores, Gobiernos Regionales.	3–6 años
Consolidar contratos relacionales de largo plazo	- Convenios de 5–7 años con renovaciones automáticas bajo desempeño. - Licitaciones con criterios de trayectoria e historia. - Contratos “paquetizados” por territorio o programa.	Servicio de Protección, DIPRES, Contraloría.	4–6 años

Objetivo	Acciones específicas	Actores responsables	Plazo estimado
Modernizar monitoreo y supervisión	• Implementar control de gestión tipo balanced scorecard. • Sistema SIS con los niños, niñas y adolescentes como unidad de análisis. • Supervisión censal y automatizada de PII.	Servicio de Protección, Colaboradores, Contraloría.	4–7 años
Simplificar pagos y estándares de calidad	• Definir reglas claras y estándares explícitos. • Prefactibilidad de costos por línea programática. • Pagos simplificados y transparentes.	Servicio de Protección (DAF y Área jurídica), DIPRES.	4–6 años
Fomentar innovación y sostenibilidad	• Incentivos explícitos a la innovación. • Reconocimiento a metodologías innovadoras y basadas en evidencia. • Retención de oferentes con mayor experiencia.	Servicio de Protección, Colaboradores Acreditados.	5-7 años

Fuente: Elaboración propia

Por último, se propone que las tarifas fijas se actualicen periódicamente por IPC y costos sectoriales, y tras una revisión de productividad e innovación, en instancias participativas. La idea será mantener una mesa técnica Servicio-Colaboradores Acreditados para validar supuestos de costo y proponer ajustes, vinculando la acreditación por niveles con ponderadores tarifarios.

Por otro lado, el escalamiento nacional del financiamiento basal completo y los costos de evaluación y monitoreo se deberán programar con una trayectoria plurianual (Ley de Presupuestos), incluyendo escenarios y gatillos de ajuste. Toda expansión deberá exigir un informe de impacto financiero y la validación por parte del Panel de Evaluación.

Asimismo, toda terminación o reemplazo de proveedor deberá incluir un plan de transición que asegure continuidad de cuidados y protección de equipos, evitando quiebres de vínculo con niños, niñas y adolescentes y sus familias. Se exigirá traspaso ordenado de casos y registros.

10. MODELO DE SIMULACIÓN: EQUILIBRIO ENTRE COSTOS Y APORTES INSTITUCIONALES POR PROGRAMA

El diseño de un nuevo esquema de financiamiento requiere no solo definiciones conceptuales y normativas, sino también herramientas que permitan anticipar su desempeño bajo distintos contextos de operación. En este sentido, la simulación y la proyección de escenarios se convierten en un instrumento fundamental para estimar de manera parametrizada los efectos financieros de la implementación, identificar puntos de equilibrio y proyectar los desafíos que podrían emerger en el mediano y largo plazo.

El modelo de simulación desarrollado se centra en evaluar la sostenibilidad de los programas frente a diferentes combinaciones de tamaño, organización del trabajo y estructura de costos, permitiendo estimar los precios de equilibrio por plaza y por informe, así como las brechas de financiamiento que podrían surgir. A partir de estos cálculos, es posible identificar los tramos en que los programas se acercan más al equilibrio financiero y comprender los factores que tensionan la sostenibilidad de la operación.

Es importante señalar que, con la información disponible y proporcionada por la contraparte, el ejercicio de simulación pudo aplicarse al programa de Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) y Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) y Programa de Prevención Focalizada (PPF).

10.1. DIAGNÓSTICO CLÍNICO ESPECIALIZADO

10.1.1. Objetivo y metodología de estimación

El objetivo de esta simulación es estimar, de manera reproducible y transparente, la relación entre los costos mensuales requeridos para operar proyectos del programa Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) y los aportes institucionales definidos por la normativa vigente (Decreto N°7/2023 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia), a fin de identificar condiciones de equilibrio por número de plazas y por estándar de usuarios por profesional.

La pregunta central es: ¿bajo qué combinaciones de plazas y estándares de calidad (entendidos como número de usuarios por profesional) se alcanzan niveles de aporte institucional que permitan cubrir los costos totales de operación sin requerir cofinanciamiento? La simulación permite, además, cuantificar la magnitud de la brecha cuando aquello no ocurre y evaluar la sensibilidad de los precios de equilibrio frente a cambios paramétricos.

10.1.1.1. Parámetros y estándares definidos por la contraparte institucional⁸⁶

En esta simulación todos los insumos operativos fueron provistos o validados por las contrapartes institucionales y representan estándares de calidad susceptibles de ajuste para construir nuevos escenarios. En particular, la dotación crece de forma discreta al aumentar las plazas: dirección se mantiene fija; las duplas

⁸⁶ Parámetros definidos conforme a los análisis realizados por la Jefatura de Proyecto de Transformación de la Oferta del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, utilizados como referencia en el proceso de simulación económica-financiera.

profesionales (Psicología + Trabajo Social) se dimensionan según el estándar de usuarios por profesional; y los cargos de apoyo pasan de 0,5 jornada a 1 jornada una vez alcanzados ciertos umbrales de tamaño. Para este procedimiento se utilizaron los siguientes umbrales: Secretaría Contable: 1 jornada desde 40 plazas en el estándar de 10 usuarios por profesional (pp=10) y desde 48 plazas en pp=8 y pp=12; Auxiliar de Aseo: 1 jornada desde 112 plazas (pp=8), 140 (pp=10) y 160 (pp=12). Las remuneraciones brutas de referencia por cargo se aplican con aportes patronales y constituyen la base del costo de personal.

Los estándares de calidad evaluados son 8, 10 y 12 usuarios por profesional. Un menor número de usuarios por profesional implica mayor intensidad de atención y, por tanto, mayor dotación profesional y costo.

La infraestructura se modela a partir de 18 m² por persona y un precio de 0,25 UF/m²; el valor de la UF utilizada en la simulación es \$38.419,17. La habilitación considera \$100.000 por m², con un porcentaje aplicable de 50% y 12 cuotas de amortización mensual. Los gastos de operación se parametrizan como 15% del arriendo y sobre el subtotal se aplica un factor de gestión de 1,07. Estos parámetros —definidos como estándares de calidad— pueden ajustarse para explorar escenarios alternativos y sus impactos en costo y factibilidad financiera.

10.1.1.2. Fuentes y cálculo del costo total mensual

El costo total mensual por proyecto se obtiene agregando cuatro bloques —personal, arriendo, habilitación y operación— y aplicando posteriormente un factor de gestión. la lógica busca representar de manera fiel cómo una institución dimensiona su operación.

En personal, el tamaño del equipo profesional se define asegurando que el estándar de usuarios por profesional se cumpla en todo momento. En términos prácticos, cuando el número de plazas exige más capacidad que la que puede absorber una dupla de profesionales, se incorpora una nueva dupla para mantener la intensidad de atención comprometida. Esta decisión produce tramos de estabilidad —entre incorporaciones— alternados con saltos discretos cuando entra un nuevo equipo. A ese costo se suman los cargos de apoyo y dirección, cuyas jornadas pasan de medias a completas una vez que el proyecto alcanza umbrales definidos por la contraparte. Finalmente, sobre la masa salarial se agregan los aportes patronales correspondientes.

El arriendo se calcula desde una base de metros cuadrados por persona —aplicados a la dotación que efectivamente trabaja en el proyecto— y un precio por metro cuadrado expresado en UF, que luego se convierte a moneda nacional con el valor de la UF vigente. La habilitación representa la inversión inicial necesaria para dejar operativo el espacio (obras, mobiliario y equipamiento) y se reconoce mensualmente como una cuota que prorrotea una fracción de esa inversión durante un número fijo de meses. Los gastos de operación se modelan como una proporción del arriendo para recoger servicios y consumos recurrentes de funcionamiento. Sobre la suma de estos componentes se aplica un factor de gestión⁸⁷ que agrega los costos administrativos transversales del proyecto.

A partir del gasto mensual total se construyen dos indicadores clave: el precio de equilibrio por plaza, que corresponde al gasto total dividido por el número de plazas, y las UF por plaza requeridas para equilibrio, que

⁸⁷ Monto utilizado en la simulación ascendiente al 7%.

expresan ese mismo precio en unidades de fomento, permitiendo compararlo con el aporte institucional por plaza definido en la normativa.

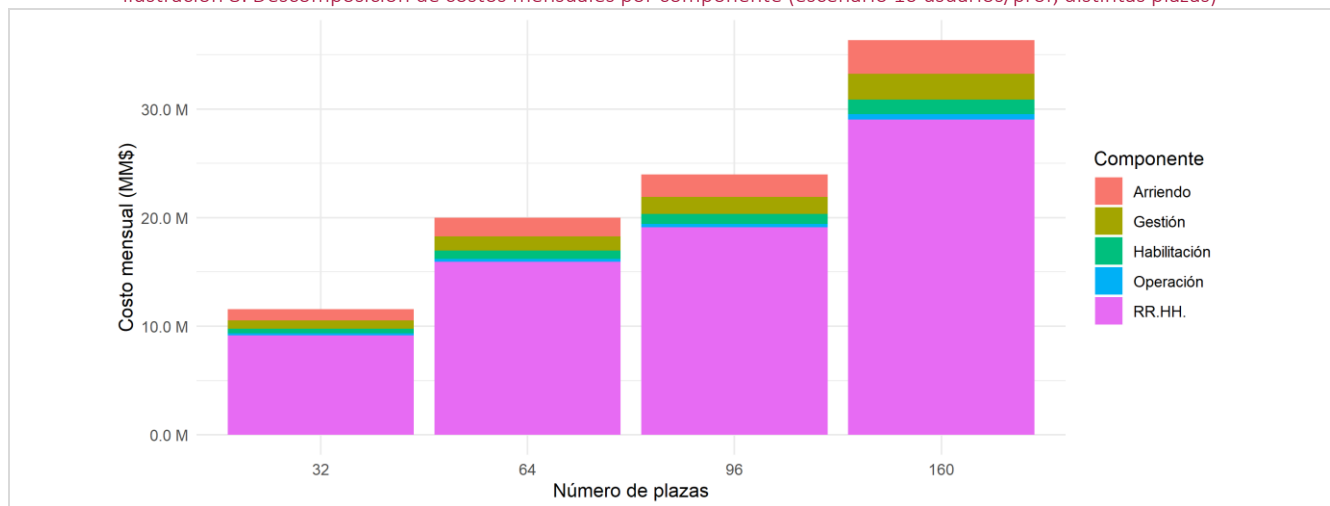
10.1.2. Análisis de costos bajo los estándares de calidad

El comportamiento del costo total y del costo unitario (por plaza) está gobernado por dos fuerzas: el escalamiento discreto de la dotación y la presencia de componentes con naturaleza fija —ya sea desde el inicio o a partir de ciertos umbrales—. Esta sección discute estas dinámicas, ilustra la composición del gasto y explica por qué los costos unitarios decrecen con el tamaño del proyecto, así como por qué las curvas presentan tramos continuos interrumpidos por saltos.

10.1.2.1. Estructura de costos por componente

La estructura de costos para el escenario de 10 usuarios por profesional muestra cuatro componentes que, sumados y multiplicados por el factor de gestión, determinan el gasto mensual total: RR.HH., arriendo, habilitación (cuota) y operación. En proyectos pequeños, RR.HH. domina el gasto; el arriendo y la habilitación son relevantes, pero tienden a diluirse al crecer las plazas; los gastos de operación, al ser proporcionales al arriendo, siguen la misma tendencia. El factor de gestión aplica un incremento proporcional sobre el subtotal.

Ilustración 8: Descomposición de costos mensuales por componente (escenario 10 usuarios/prof, distintas plazas)



Fuente: Elaboración propia

En la figura se observa que, para tamaños de 32, 64, 96 y 160 plazas, el peso relativo de RR.HH. disminuye moderadamente cuando las plazas aumentan, debido a que parte de la dotación de apoyo se mantiene constante tras cruzar ciertos umbrales, mientras que las duplas crecen de manera escalonada (función del estándar $pp=10$). El arriendo y la habilitación, al depender de $m^2/pers.$, crecen a un ritmo suavemente lineal con la dotación; no obstante, su proporción sobre el total cae cuando se distribuyen sobre una base de plazas mayor.

10.1.2.2. Costos fijos, umbrales y economías de escala

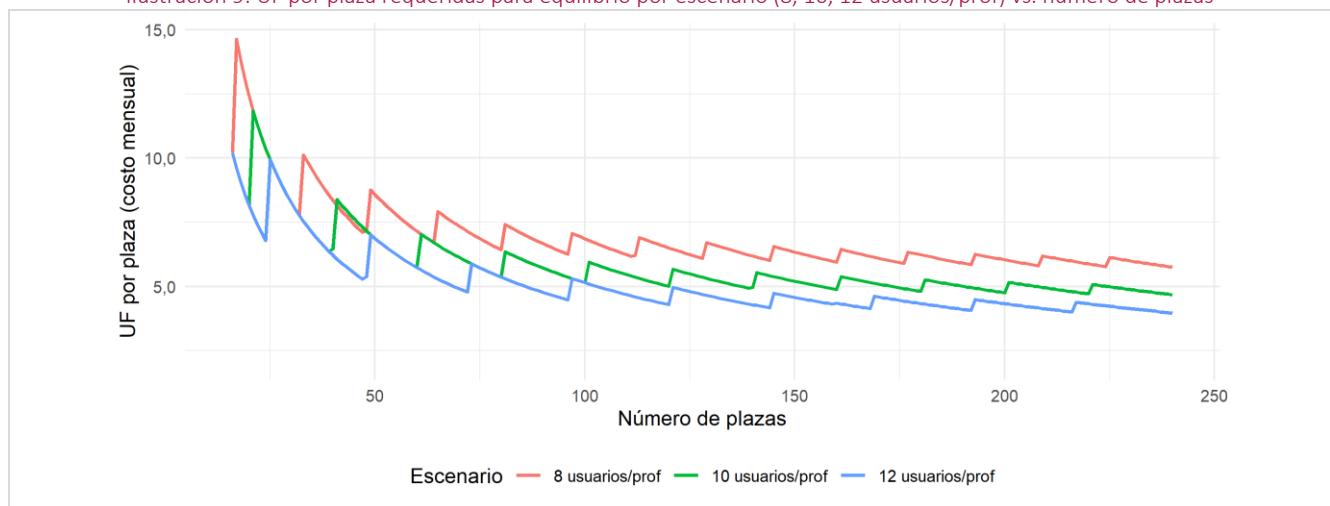
Existen costos que se comportan como fijos desde el inicio (por ejemplo, Dirección) y otros que se vuelven fijos por tramos: la Secretaría Contable o el Auxiliar de Aseo pueden cambiar de 0,5 a 1 jornada a partir de determinados tamaños, pero entre umbrales se mantienen constantes aun cuando las plazas sigan creciendo. Estos tramos de constancia crean economías de escala: cada plaza adicional diluye los costos de apoyo y parte de la infraestructura.

El personal profesional crece en saltos discretos (duplas) cuando el número de plazas exige una nueva dupla para mantener el estándar de calidad. Entre saltos, el costo unitario descende; en el punto de salto, el costo unitario aumenta levemente por la nueva contratación y luego retoma su tendencia decreciente a medida que la capacidad adicional se utiliza.

10.1.2.3. Costos unitarios y su relación con la calidad

Los costos unitarios (CLP/plaza/mes) o expresados en UF por plaza disminuyen sistemáticamente a medida que aumenta el número de plazas, justamente por la dilución de costos fijos y semivariantes. Esta es una propiedad robusta del modelo bajo cualquiera de los tres estándares. No obstante, a medida que mejora el estándar de calidad (pasar de 12 a 10 o a 8 usuarios/prof), los costos aumentan en todos los tamaños, porque el numerador de la razón de atención (duplas) crece más rápido para sostener la intensidad de atención.

Ilustración 9: UF por plaza requeridas para equilibrio por escenario (8, 10, 12 usuarios/prof) vs. número de plazas



Fuente: Elaboración propia

En dicha figura, cada escenario muestra una curva suavemente decreciente con quiebres en los puntos donde entra una nueva dupla. La continuidad entre quiebres se debe a que, entre umbrales, los costos de apoyo permanecen constantemente dimensionados mientras el denominador (plazas) se expande. La comparación entre escenarios enseña que, para el mismo número de plazas, pp=8 exige más UF/plaza que pp=10 y pp=12 por el mayor esfuerzo de dotación profesional.

10.1.3. Aportes institucionales, criterio territorial y equilibrio financiero

La sostenibilidad de un proyecto no depende solo del costo, sino también de los aportes institucionales por plaza contemplados en la normativa. Para DCE, el Decreto N°7/2023 establece un aporte base por plaza y contempla, entre otros, un criterio territorial que sí aplica a este programa, materializado en la simulación mediante un factor de distancia.

10.1.3.1. Aporte base por plaza y criterio territorial

El Decreto N°7/2023 establece un aporte base por plaza expresado en UF y contempla bonificaciones por criterios específicos. En el caso de DCE, el único criterio aplicable es el territorial, operacionalizado mediante un factor multiplicativo asociado a la comuna de residencia de las personas atendidas. Las categorías usadas y sus factores (y equivalentes porcentuales sobre el aporte base) son: A = 1,00 (0%); B = 1,14 (+14%); C = 1,28 (+28%); D = 1,56 (+56%); E = 1,84 (+84%); F = 2,00 (+100%).

Para esta corrida, el aporte base utilizado fue 5,80 UF por plaza y, a partir de la distribución 2024 de comunas efectivamente atendidas, se obtuvo un factor territorial promedio cercano a 1,10, que eleva el aporte efectivo a aproximadamente 6,39 UF por plaza. Estas dos líneas —base (5,80 UF) y base + territorial (≈6,39 UF)— son las referencias con las que se contrastan las UF por plaza requeridas por los costos en cada estándar.

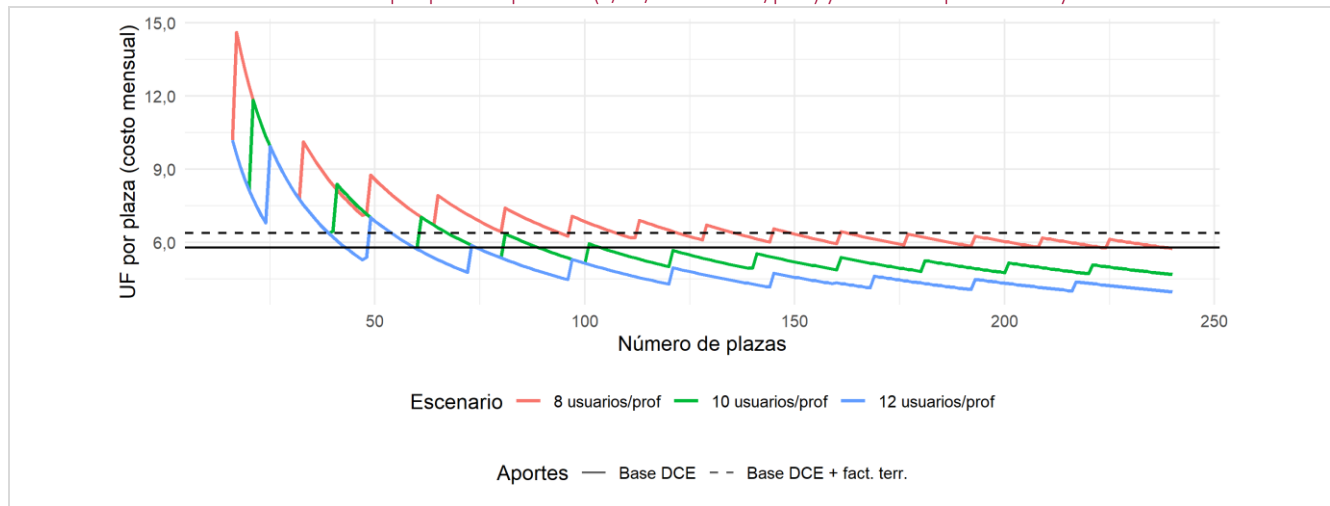
10.1.3.2. Procedimiento de cálculo del factor territorial promedio

A continuación, se detalla el procedimiento de cálculo del factor territorial promedio:

1. Identificación de usuarios del programa DCE atendidos en 2024 y su comuna de residencia.
2. Cruce con tabla de categorías territoriales (A–F) y sus factores multiplicativos.
3. Cálculo del promedio del factor a partir de las comunas efectivamente atendidas (promedio simple ponderado por casos).
4. Aplicación del factor promedio al aporte base por plaza para obtener la línea de aporte base + criterio territorial.

Este procedimiento genera dos líneas de referencia en UF/plaza: (i) la línea base y (ii) la línea base + territorial. Ambas se usan para contrastar con las curvas de UF requeridas por los costos en cada escenario.

Ilustración 10: Curvas de UF por plaza requeridas (8/10/12 usuarios/prof) y líneas de aporte: base y base+territorial



Fuente: Elaboración propia

10.1.3.3. Puntos de equilibrio y factibilidad por tamaño de proyecto

Se define equilibrio como el cruce entre la curva de UF por plaza requerida de cada escenario y las líneas de aporte (base y base + territorial). A partir de la simulación, los puntos de equilibrio (aproximados) son:

Tabla 62: Puntos de Equilibrio en distintos escenarios

Estándar (usuarios/prof)	Línea de aporte	UF de la línea	Plazas mínimas de equilibrio
8	Base + criterio territorial	6,39	94
8	Base	5,80	223
10	Base + criterio territorial	6,37	39
10	Base	5,80	74
12	Base + criterio territorial	6,37	39
12	Base	5,80	74

Fuente: Elaboración propia

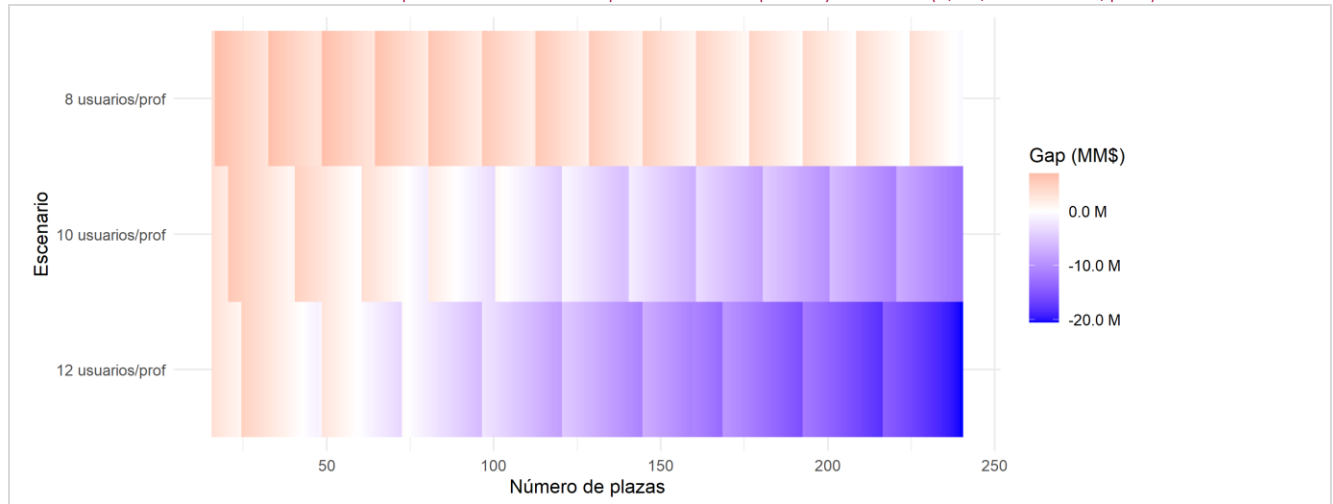
Estos valores implican que, sin cofinanciamiento, los proyectos pequeños en el estándar más exigente (pp=8) no alcanzan el equilibrio ni siquiera con la bonificación territorial hasta superar del orden de 90–100 plazas, y con el aporte base requerirían del orden de 220–225 plazas. Para pp=10 y pp=12, el equilibrio se logra alrededor de 39 plazas con la bonificación territorial y aproximadamente 74 plazas con el aporte base. Por debajo de estos umbrales, la operación requeriría aportes complementarios de las instituciones colaboradoras o bien ajustes paramétricos (por ejemplo, tamaño de proyecto, m² por persona o eficiencias de gestión) compatibles con los estándares de calidad.

10.1.3.4. Brecha mensual

El heatmap de brecha mensual (gasto total menos aporte institucional) sintetiza la factibilidad en el plano plazas × estándar. La paleta bicolor utiliza azules para superávit (brecha negativa), rojos para déficit (brecha positiva) y blancos cercanos a equilibrio. En la franja de plazas bajas predominan los rojos, sobre todo en pp=8; al transitar hacia tamaños medios y altos emergen zonas blancas y azules, coherentes con la dilución de costos

fijos y los tramos entre umbrales de dotación. La bonificación territorial desplaza el mapa hacia colores menos rojos, pero su efecto no siempre basta para garantizar equilibrio en proyectos pequeños.

Ilustración 11: Heatmap de brecha mensual por número de plazas y estándar (8/10/12 usuarios/prof)

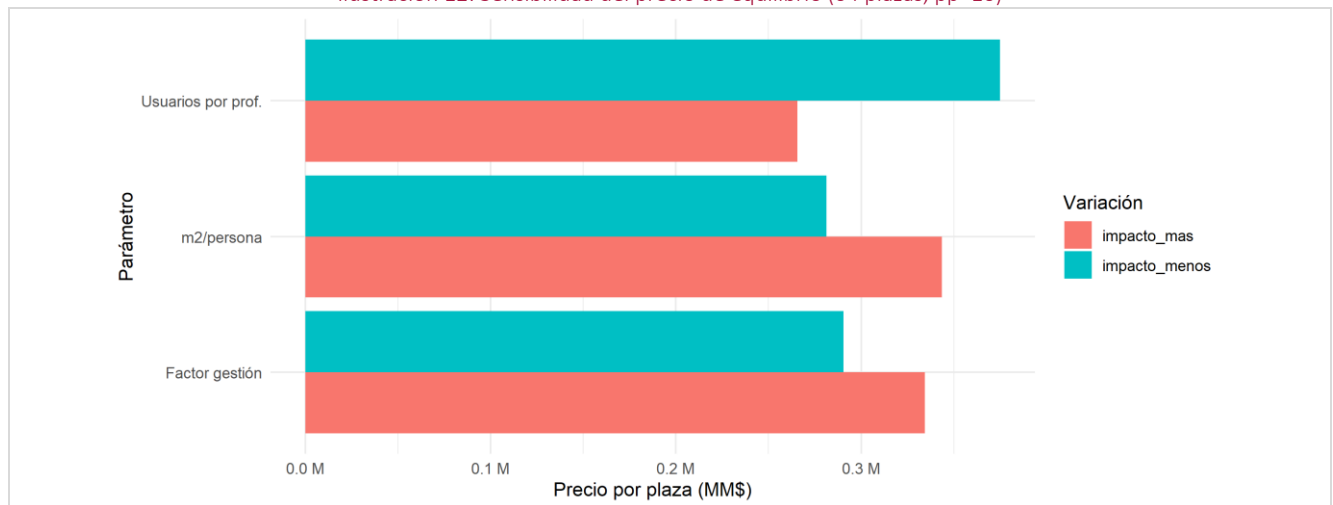


Fuente: Elaboración propia

10.1.3.5. Sensibilidad del precio de equilibrio

Como contraste adicional, se presenta un análisis de sensibilidad del precio de equilibrio por plaza para 64 plazas bajo pp=10 frente a cambios en tres parámetros: usuarios por profesional, m² por persona y factor de gestión.

Ilustración 12: Sensibilidad del precio de equilibrio (64 plazas, pp=10)



Fuente: Elaboración propia

El ejercicio muestra que:

- Mejorar el estándar de calidad (menos usuarios por profesional) eleva significativamente el precio de equilibrio, pues requiere más duplas para atender el mismo número de plazas.

- Aumentar los m² por persona hace crecer el precio de equilibrio vía arriendo y habilitación; su efecto es lineal y persistente.
- Modificar el factor de gestión tiene un efecto proporcional sobre el total: cambios relativamente pequeños en el factor se transmiten 1 a 1 al precio de equilibrio.

En conjunto, el análisis de sensibilidad sugiere que el margen de maniobra para la sostenibilidad puede buscarse en ajustes multivariados (p. ej., un leve aumento de plazas combinado con un ajuste de m²/pers. o con eficiencias de gestión), siempre cuidando no deteriorar los estándares mínimos de calidad definidos por la contraparte.

10.1.4. Resumen de hallazgos

La simulación muestra con claridad la estrecha relación entre el estándar de calidad y el costo de provisión del servicio. Mantener menos usuarios por profesional eleva la dotación requerida y, en consecuencia, incrementa el costo total, pero al mismo tiempo mejora la intensidad de atención ofrecida. Esta relación es consistente en todo el rango de tamaños: para un mismo número de plazas, el escenario de ocho usuarios por profesional siempre demandará más recursos que los de diez o doce.

Los patrones observados en los costos unitarios responden a la coexistencia de componentes fijos y semivARIABLES. La dirección y parte del personal de apoyo actúan como costos de base que se mantienen constantes entre ciertos umbrales de tamaño; el arriendo y la habilitación, aunque crecen con la dotación, se diluyen cuando se reparten en una base mayor de plazas. El resultado es que los costos por plaza tienden a disminuir cuando los proyectos aumentan de tamaño. Sin embargo, cuando el estándar exige incorporar una nueva dupla profesional, se producen saltos discretos en el gasto que interrumpen temporalmente esa tendencia decreciente antes de retomarla a medida que se utiliza la capacidad adicional.

El contraste entre las curvas de UF por plaza requeridas y las líneas de aporte definidas por el Decreto N°7/2023 permite juzgar la factibilidad financiera bajo distintos tamaños y estándares. En ausencia de cofinanciamiento, los proyectos pequeños presentan dificultades evidentes para alcanzar el equilibrio, especialmente bajo el estándar más exigente. La bonificación territorial mejora la situación al elevar el aporte efectivo por plaza, pero su alcance es limitado en los tamaños más reducidos. A medida que aumentan las plazas, las economías de escala vuelven más probable el equilibrio, primero respecto del aporte ajustado por territorio y, para tamaños mayores, incluso respecto del aporte base.

El mapa de calor de brecha mensual es una herramienta útil para la planificación, porque condensa la información en el plano de decisiones más frecuentes: cuántas plazas abrir y bajo qué estándar. En él se aprecia cómo los déficits predominan en la zona de proyectos pequeños y van dando paso a equilibrios y superávits conforme se combinan tamaños medios y altos con estándares menos intensivos o con la bonificación territorial. Esta lectura orienta la fijación de metas de cobertura y la selección de configuraciones que reduzcan la necesidad de aportes complementarios de los colaboradores.

Desde una perspectiva de gestión, los resultados invitan a explorar ajustes paramétricos acotados y coherentes con los estándares de calidad definidos por la contraparte. Cambios moderados y coordinados —por ejemplo, un incremento del tamaño del proyecto junto con eficiencias en metros por persona o en procesos administrativos— pueden mejorar la sostenibilidad sin menoscabar la calidad. En todo caso, cuando se

pretende operar con estándares más intensivos en dotación y con números de plazas pequeños, la evidencia sugiere anticipar mecanismos de cofinanciamiento o rediseñar la escala del proyecto para asegurar su viabilidad financiera.

10.2.ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR TERRITORIAL Y PROGRAMA DE PREVENCIÓN FOCALIZADA

A continuación, se desarrolla un análisis exhaustivo del esquema de costos y financiamiento del programa de Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) y de su componente complementario, el Programa de Prevención Focalizada (PPF). El enfoque replica la lógica ya aplicada en el estudio para DCE, con la diferencia de que aquí se incorporan con mayor detalle las particularidades de la intervención ambulatoria y la naturaleza complementaria del PPF.

Desde el punto de vista normativo, AFT se inscribe en la línea de intervención ambulatoria definida por el Decreto N° 7 de 2023 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Se trata de un servicio prestacional cuya organización descansa en equipos multiprofesionales que trabajan directamente con familias y NNA, con foco en la restitución de derechos y la mejora de condiciones de cuidado y protección. AFT constituye, por diseño, la plataforma operativa sobre la cual se ancla el componente PPF. Este último se implementa únicamente cuando existe AFT, de modo que su función es reforzar el trabajo territorial y aumentar la capacidad de seguimiento y prevención en el territorio. La naturaleza subordinada de PPF tiene consecuencias directas en la configuración de equipos, en la asignación de gastos fijos y en el modo en que se aplican los criterios de aporte.

A efectos de comparabilidad y replicabilidad, todo el procesamiento se estructura como un flujo reproducible en R. Se emplean parámetros explícitos de remuneraciones, factores de infraestructura, razones de habilitación y coeficientes de operación y gestión, y se construye una grilla continua de plazas que permite observar la evolución de los costos unitarios cuando cambia el denominador de atención. La verificación de consistencia contable se realiza componente a componente, de modo que las sumas de AFT y PPF cuadren exactamente con el consolidado total.

10.2.1. Metodología de estimación de costos

La estimación de costos sigue una lógica de cuatro bloques principales —remuneraciones, arriendo, habilitación y operación— a los que se añade un cargo por gestión calculado como proporción del subtotal operacional del propio programa. En el caso de AFT, la remuneración de referencia por cargo se define en un cuadro de sueldos que considera dirección, cuatro psicólogos o psicólogas, cuatro trabajadores o trabajadoras sociales, dos gestores territoriales, una secretaría contable y un auxiliar de aseo. Las rentas brutas por rol ascienden, respectivamente, a 1.900.000, 1.500.000, 1.500.000, 1.500.000, 800.000 y 750.000 pesos. Sobre la masa salarial se aplica una tasa de aportes patronales de 5,8 por ciento; este recargo se agrega para obtener el gasto en personal efectivo. La elección de esta tasa responde a la práctica presupuestaria del servicio y permite homogeneizar la comparación con otras líneas.

El componente de infraestructura se determina a partir de la superficie construida requerida para la operación regular de la sede. Se distinguen áreas de intervención directa, espacios para trabajo profesional y zonas de servicio. La suma de estas superficies —que incluye salas de intervención, baños, sala de reuniones, oficinas

por rol y servicios— se multiplica por un factor de 1,5 para obtener los metros cuadrados totales requeridos, con el propósito de reconocer circulaciones y holguras operativas. El costo mensual de arriendo se calcula multiplicando los metros totales requeridos por una tasa de 0,33 UF por metro cuadrado y por el valor de la UF vigente en el periodo de estimación. De esta manera, el arriendo se comporta como un costo fijo que no varía con el número de plazas y que, sin embargo, se distribuye entre más o menos usuarios al calcular el costo unitario.

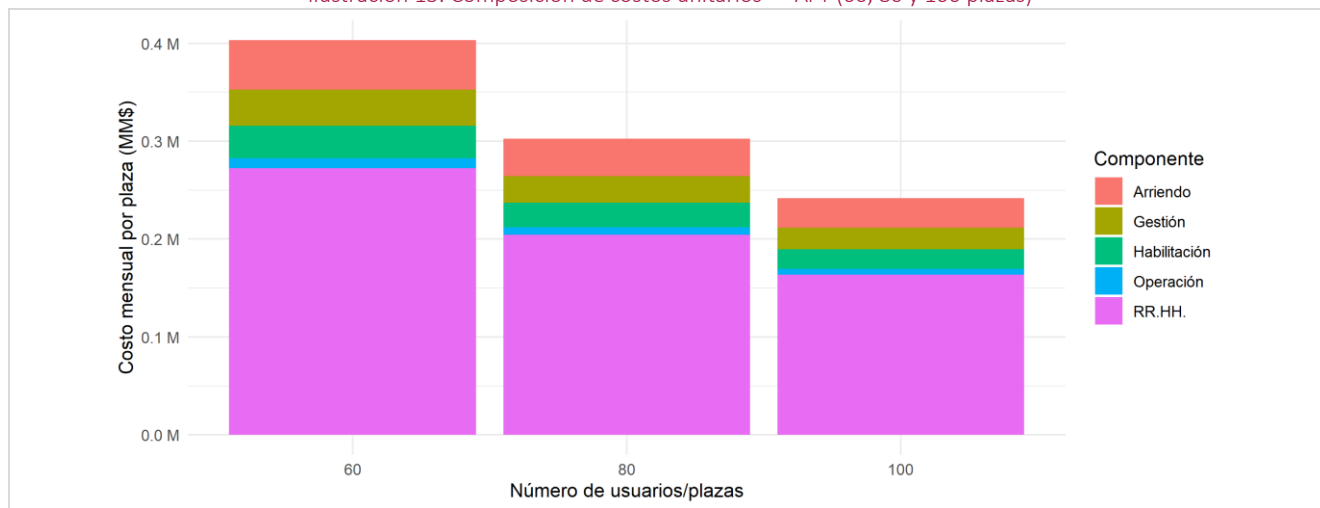
La habilitación se modela como una cuota de doce meses sobre un paquete de inversiones compuesto por mobiliario, obras generales y equipamiento. En el cálculo se consideran sillas de oficina, escritorios, mobiliario para áreas comunes, adecuación de baños, cableados eléctrico y computacional, y la provisión de computadores, impresoras y aires acondicionados. El total de estas partidas se prorratea en doce cuotas mensuales iguales, dando origen a un cargo de habilitación de carácter fijo durante el horizonte considerado. La operación corresponde a un veinte por ciento del gasto en arriendo y reconoce servicios, insumos y mantenimientos asociados al uso del inmueble. Finalmente, sobre el subtotal operacional de AFT —la suma de remuneraciones, arriendo, habilitación y operación— se aplica un cargo de gestión de diez por ciento, coherente con el enfoque de administración por costos que se ha adoptado en este informe.

El caso de PPF se aborda de manera diferenciada. Dado que su naturaleza es complementaria, el componente no incorpora gastos de arriendo, habilitación ni operación adicionales; todos ellos se consideran internalizados en la plataforma física y logística del AFT. PPF sí incrementa el gasto en personal porque su puesta en marcha agrega dos gestores territoriales a la dotación, con las remuneraciones correspondientes y el recargo de aportes patronales. Sobre su propio subtotal operacional se aplica, del mismo modo, un cargo de gestión de diez por ciento. Esta forma de contabilización permite reconocer el refuerzo que PPF implica para el trabajo en territorio, sin sobreestimar duplicidades de infraestructura que en la práctica no se producen.

Con ambos programas parametrizados se construyen tres tablas de costos: una exclusiva para AFT, otra exclusiva para PPF y una consolidada para el total. Para cada una, se generan costos mensuales totales y costos mensuales por plaza, calculados en una grilla de uno a doscientas cincuenta plazas. El cálculo unitario se obtiene dividiendo los costos totales por el número de plazas, de modo que se observe la economía de escala que se produce al repartir costos fijos entre una base de atención mayor. Un conjunto de verificaciones asegura que las sumas por componente de AFT y PPF coincidan con los totales del consolidado. Esta consistencia garantiza la validez de las comparaciones entre curvas de costo por plaza y líneas de aporte unitario que se utilizarán en las secciones siguientes.

Al cierre de esta sección resulta pertinente mostrar la descomposición del costo mensual por plaza de AFT para tres tamaños de operación representativos. La evidencia muestra que, para 60, 80 y 100 plazas, la estructura del costo unitario está dominada por remuneraciones, seguida por arriendo, gestión, operación y habilitación. A medida que la cantidad de plazas aumenta, el peso relativo de los costos fijos disminuye, lo que se refleja en una caída del costo por plaza.

Ilustración 13: Composición de costos unitarios — AFT (60, 80 y 100 plazas)



Fuente: Elaboración propia

10.2.2. Reglas de aporte institucional y equilibrio respecto de los costos estimados

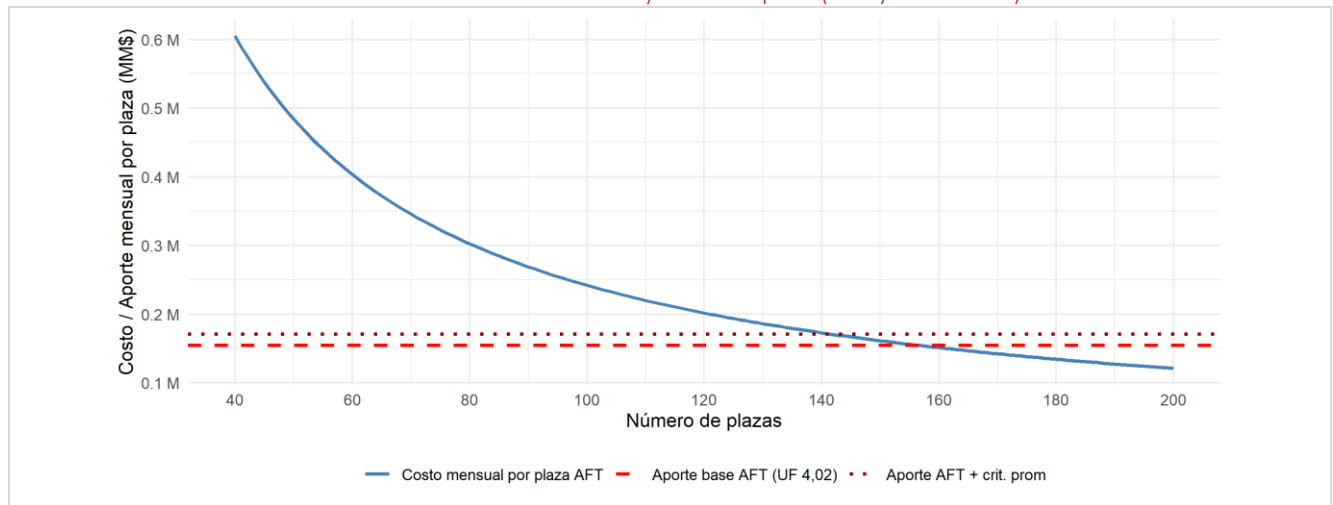
El análisis financiero requiere confrontar la curva de costos unitarios con las líneas de aporte por plaza. En el caso del AFT se aplica una regla que combina un monto base expresado en 4,02 UF por plaza con dos criterios de ajuste: un factor territorial que varía con la categoría de la comuna y un factor de discapacidad que se añade cuando corresponde. En términos operativos, se estima un factor territorial promedio a partir del cruce entre la comuna de residencia y una tabla de categorías A a F, con factores que van desde 1,00 hasta 2,00, y se estima un factor de discapacidad promedio con base en una distribución ponderada por niveles de severidad. El producto de ambos factores modula el monto base del aporte unitario de AFT y refleja, de forma comprimida, la heterogeneidad territorial y la eventual presencia de necesidades especiales que elevan la complejidad y el costo de la intervención.

Para PPF se emplea una regla diferenciada que reconoce su carácter complementario. El monto base de PPF asciende a 1,5 UF por plaza y su ajuste se realiza únicamente por factor territorial. En consecuencia, a diferencia de AFT, PPF no incorpora un factor de discapacidad en la determinación de su aporte unitario. Esta asimetría es deliberada y responde a la función del PPF en el ecosistema de servicios: se trata de reforzar capacidad de trabajo y cobertura en el territorio donde AFT ya opera y donde, por tanto, la dimensión de discapacidad ya se encuentra contemplada en el ajuste del programa base.

El comportamiento de los factores promedio es consistente con los registros administrativos. En la línea de intervenciones ambulatorias de reparación —que por construcción agrupa los casos de AFT y PPF— la proporción de usuarios con discapacidad es reducida y se sitúa en torno al uno por ciento. Este dato implica que, en el agregado, el factor de discapacidad tiene un impacto moderado sobre la tarifa promedio. Desde un punto de vista operativo, dicho resultado es coherente con el tipo de prestación y con la evidencia de que la mayor fuente de heterogeneidad entre comunas está dominada por el componente territorial, especialmente en escalas geográficas con diferencias sustantivas en costos de vida y acceso a servicios.

La confrontación entre la curva de costos unitarios y las líneas de aporte es más clara cuando se grafica para rangos representativos de plazas. Al mostrar el costo mensual por plaza de AFT entre 40 y 200 plazas, se observa el cruce con dos horizontales de referencia: la línea del aporte base de 4,02 UF convertido a pesos y la línea del aporte de AFT con criterios, en el que el monto base se multiplica por el factor territorial y el factor de discapacidad promedio.

Ilustración 14: Costo unitario AFT y líneas de aporte (base y con criterios)

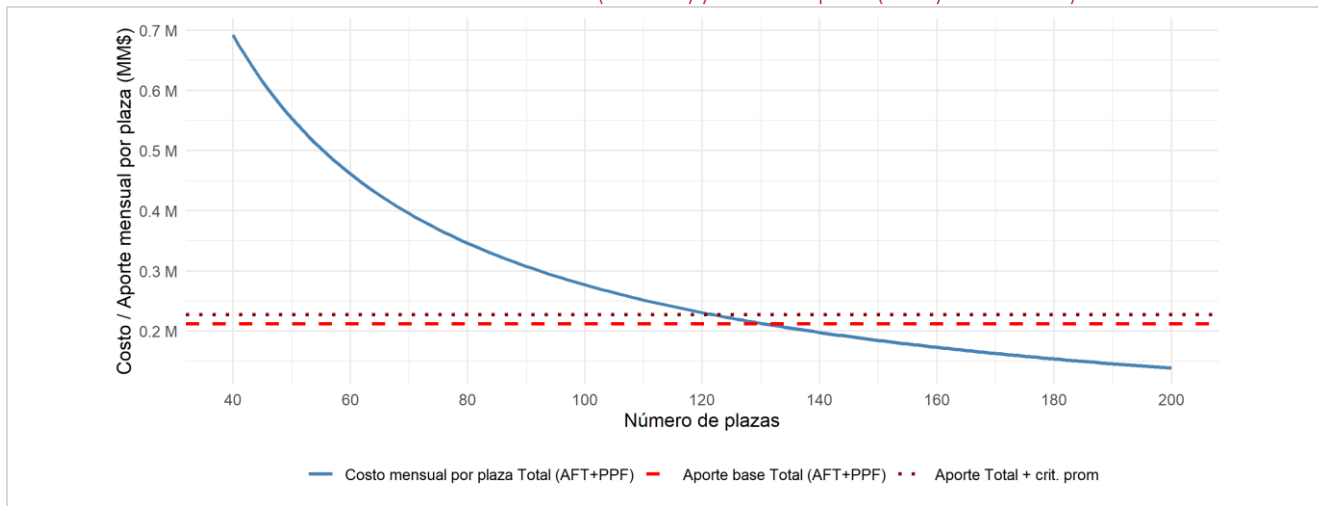


Fuente: Elaboración propia

La lectura del gráfico permite distinguir el punto en el que cada línea horizontal intersecta la curva decreciente de costos unitarios; ese cruce señala el número de plazas con el cual el aporte por plaza cubre exactamente el costo por plaza.

La tercera visualización repite el ejercicio para el total AFT+PPF. Se traza la curva de costo mensual por plaza del consolidado y se superponen las líneas horizontales de aporte base y de aporte con criterios del total. Dado que en el total el ajuste se construye como la suma del aporte de AFT con factores territorial y de discapacidad, más el aporte de PPF ajustado solo por el factor territorial, la línea de criterios del total presenta una pendiente nula pero un nivel más alto que el de la línea base.

Ilustración 15: Costo unitario Total (AFT+PPF) y líneas de aporte (base y con criterios)



Fuente: Elaboración propia

Esta gráfica anticipa que el equilibrio se alcanza con un menor número de plazas cuando se consideran simultáneamente los criterios y la combinación con PPF.

Un rasgo distintivo del ejercicio es el tratamiento diferenciado del equipo humano de AFT y PPF. AFT incorpora una dotación base de trece personas que cubren dirección, clínica psicológica, trabajo social, gestión territorial, administración y servicios, y que constituye el núcleo operativo del modelo. El costo de este equipo no depende del número de plazas definidas en la grilla, por lo que su peso relativo en el costo por plaza decrece a medida que se incrementa el denominador. Al mismo tiempo, los costos de arriendo, habilitación y operación asociados a la sede se adscriben por completo a AFT, con lo cual su variación unitaria responde también a economías de escala.

PPF, por el contrario, incorpora exclusivamente dos gestores territoriales, sin añadir metros cuadrados ni cargas de habilitación y operación. Este diseño refleja la lógica de complementariedad: PPF refuerza presencia y seguimiento sin réplica de infraestructura. El efecto neto es un aumento del costo total consolidado y una caída del costo unitario cuando se combinan líneas de aporte, toda vez que el monto de PPF en UF por plaza se adiciona a la línea de AFT con criterios, y el nivel del aporte total resultante mejora la cobertura de los costos por plaza.

La presencia de dos gestores territoriales adicionales tiene repercusiones prácticas en la planificación. No solo eleva la capacidad de contacto y seguimiento de casos, sino que además permite redistribuir carga de trabajo en equipos que, al operar con un número mayor de plazas, enfrentan riesgos de saturación operativa. El financiamiento incremental asociado al PPF, al estar atado al factor territorial, se comporta de manera coherente con la realidad de costos de las comunas en las que se ubican los proyectos.

10.2.3. Resumen de hallazgos

La noción de equilibrio se define como el punto en que el aporte unitario por plaza iguala el costo mensual por plaza. En ese punto, para un determinado tamaño de operación, los aportes cubren exactamente el costo total

mensual. El análisis se desarrolla en una secuencia que permite apreciar el efecto de los criterios de ajuste y de la incorporación del componente PPF.

En primer lugar, se observa el desempeño de AFT en solitario. Cuando se contrasta la curva de costo por plaza y la línea del aporte base se encuentra que el equilibrio se alcanza con 157 plazas. Este valor sintetiza la escala mínima de operación requerida para que, sin factores de ajuste, el programa cubra sus costos con el monto por plaza reconocido. Cuando se adicionan los criterios territoriales y de discapacidad, el equilibrio desciende a 142 plazas. La diferencia entre ambos puntos de equilibrio revela el efecto financiero neto de los criterios: al elevar el nivel del aporte por plaza, la necesidad de plazas para cubrir costos disminuye. La baja incidencia de casos de discapacidad atempera el impacto de este criterio en el promedio, pero la combinación con el factor territorial genera una mejora apreciable en el umbral de equilibrio.

En segundo lugar, se incorpora el componente PPF y se observa el total AFT+PPF. En el escenario base del total, el equilibrio se alcanza con 115 plazas. La caída respecto de AFT base responde a la suma del aporte de PPF a la línea del programa base, que al elevar el nivel de financiamiento unitario reduce el número de plazas esenciales para cubrir costos. El efecto se intensifica cuando se observan los criterios simultáneamente en el total; en ese caso, el equilibrio desciende a 104 plazas. Este último valor resume el beneficio combinado de sumar PPF a AFT y de reconocer los factores de ajuste pertinentes a cada programa.

La lectura conjunta de estos cuatro puntos de equilibrio permite dimensionar la magnitud del efecto. Pasar de 157 plazas en AFT base a 104 plazas en el total con criterios representa una reducción de alrededor de un tercio en el tamaño de operación requerido para cubrir los costos mensuales. Esta diferencia no debe interpretarse únicamente como una ventaja contable, sino como un factor que habilita configuraciones de atención más realistas en territorios donde alcanzar escalas muy altas de plaza resulta difícil. El uso de criterios procura aproximar el financiamiento a los costos diferenciales y, por tanto, mejora la viabilidad de operación en comunas de mayor costo relativo.

Al término de esta sección se presenta la tabla que resume los puntos de equilibrio estimados en el ejercicio. La Tabla 63 refleja los valores consolidados que resultan de aplicar la metodología descrita y constituye la referencia para las simulaciones gráficas.

Tabla 63: Puntos de equilibrio estimados

Escenario	Plazas de equilibrio
AFT base	157
AFT + criterios	142
AFT + PPF base	115
AFT + PPF + criterios	104

Fuente: Elaboración propia

10.3.CONCLUSIONES DEL EJERCICIO DE SIMULACIÓN

Los dos ejercicios de simulación desarrollados permiten establecer hallazgos significativos sobre el comportamiento de los costos, la relación con los aportes institucionales y las condiciones bajo las cuales se alcanza el equilibrio financiero en programas con lógicas de diseño distintas. El análisis del Diagnóstico Clínico Especializado (DCE) muestra la sensibilidad de los costos frente a variaciones en el estándar de usuarios por

profesional, mientras que el estudio del Acompañamiento Familiar Territorial (AFT) y su componente complementario, el Programa de Prevención Focalizada (PPF), revela cómo la incorporación de criterios y la combinación de programas modifican los puntos de equilibrio. Aunque responden a realidades operativas diferentes, ambos estudios comparten un enfoque metodológico que permite comparabilidad y consistencia.

En el caso de DCE, el hallazgo más relevante es la relación estrecha entre los estándares de calidad definidos como número de usuarios por profesional y el costo unitario. Un estándar más exigente, como ocho usuarios por profesional, incrementa notablemente los costos porque obliga a incorporar más duplas profesionales, lo que se refleja en saltos discretos en la curva de costos cada vez que se añade una nueva dupla. Estos saltos interrumpen temporalmente la tendencia decreciente del costo unitario, la cual responde a la dilución de costos fijos y semivariables a medida que aumentan las plazas. La simulación muestra que el equilibrio financiero en este programa depende fuertemente de alcanzar escalas de tamaño suficientes para que los aportes institucionales, incluso con criterio territorial, cubran los costos. Proyectos pequeños en estándares más exigentes requieren del orden de cien plazas para acercarse al equilibrio con criterio territorial, y más de doscientas con el aporte base sin criterio. En cambio, en los estándares menos intensivos, el equilibrio es alcanzable en torno a cuarenta a setenta plazas, lo que marca diferencias importantes en factibilidad según la configuración del proyecto.

El análisis de AFT y PPF entrega hallazgos de otra naturaleza. En primer lugar, se confirma que AFT, considerado en solitario, alcanza equilibrio con un número relativamente alto de plazas: 157 en el escenario base y 142 cuando se aplican criterios de ajuste. La baja incidencia de casos de discapacidad en la línea ambulatoria explica que el efecto del criterio de discapacidad sobre el aporte promedio sea limitado, pero en conjunto con el criterio territorial se produce una reducción apreciable del umbral de equilibrio. En segundo lugar, la incorporación del componente PPF tiene un impacto relevante. Aunque este programa agrega costos de personal al sumar dos gestores territoriales, también aporta recursos unitarios adicionales ajustados por territorio. El efecto neto es una disminución significativa del número de plazas requerido para alcanzar el equilibrio: 115 en el escenario base del total y 104 al aplicar criterios. Esta reducción, que representa aproximadamente un tercio menos de plazas respecto de AFT base, muestra que la combinación de programas y criterios puede mejorar la viabilidad financiera en escenarios donde alcanzar escalas muy grandes es difícil.

La comparación entre los dos ejercicios permite destacar un hallazgo común: el peso de los costos fijos genera curvas de costo unitario decrecientes que se acercan al equilibrio a medida que crecen las plazas. No obstante, la dinámica de cómo se alcanza ese equilibrio varía. En DCE, los quiebres provienen de la necesidad de mantener estándares de atención que obligan a escalonamientos en la dotación, mientras que en AFT+PPF los cambios están dominados por la interacción entre criterios de ajuste y la adición de un componente complementario. Esta diferencia refleja la importancia de modelar de manera precisa las reglas operativas de cada programa, ya que son ellas las que determinan tanto la trayectoria de costos como la capacidad de los aportes para cubrirlos.

Un aspecto metodológico de gran relevancia que surge de ambos análisis es que la parametrización de todos los cálculos en un lenguaje de programación como R constituye una oportunidad estratégica para la institución. Contar con un flujo reproducible permite establecer aportes basales y ajustar criterios de manera sistemática, identificando equilibrios en cualquier programa siempre que se disponga de estimaciones robustas de parámetros, como ocurre con las remuneraciones de los equipos exigidas en las orientaciones técnicas. Esta

capacidad no solo asegura transparencia y consistencia en los cálculos, sino que también permite evaluar con rapidez el impacto de cambios en parámetros o estándares sobre los costos agregados y, por ende, sobre la sostenibilidad de la oferta programática. Se trata de una conclusión que, en sí misma, trasciende los casos analizados y ofrece una herramienta concreta para la gestión financiera y la planificación del sistema.

En síntesis, los hallazgos de ambos ejercicios muestran que el equilibrio financiero en programas sociales especializados es alcanzable bajo ciertas configuraciones de tamaño, criterios y combinación de componentes. Las diferencias entre DCE y AFT+PPF subrayan que no existe una fórmula única, sino que cada línea requiere un análisis situado en su lógica operativa. Sin embargo, la posibilidad de replicar estos análisis de manera sistemática y transparente constituye quizás el aporte más relevante de este esfuerzo: disponer de un marco técnico que permite anticipar brechas, calibrar aportes y evaluar sostenibilidad de forma dinámica y basada en evidencia.

11. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

El presente informe propone un cambio radical en el sistema de financiamiento de la protección especializada en Chile, basado en la necesidad de resolver las deficiencias detectadas en el funcionamiento del sistema actual, las lecciones de la experiencia comparada, los últimos desarrollos teóricos en este campo, particularmente de la teoría de contratos, y la evidencia empírica. La propuesta ha sido, en cierta medida, co-creada por el equipo de investigación y los profesionales del Servicio que han participado en los talleres y particularmente la contraparte técnica. El sistema de financiamiento de un servicio debe ser como el aceite de un motor, un facilitador del funcionamiento de la cadena de valor o actividades primarias que permiten la creación de valor por parte de un sistema. En este caso, el Servicio de Protección Especializada, crea el valor de protección y restitución de derechos a los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados/as.

Curiosamente, la herramienta más poderosa y eficiente para producir valor público en la protección está fuera del control del Servicio Nacional de Protección Especializada y es la prevención de la vulneración de derechos. Es urgente que el Estado mejore la oferta hacia las familias, para mejorar las pautas de crianza y las posibilidades de sano desarrollo infantil en el seno de sus familias y comunidades. El gasto en prevención es el más rentable en todos los ámbitos sociales. Un esfuerzo efectivo en prevención disminuirá la demanda por protección, y con ello hará menos oneroso cumplir con los estándares de una protección de alta calidad.

Excluida la posibilidad de que el Servicio invierta en protección, la primera obligación en que debe concentrarse es producir la mejor protección posible. Para hacerlo es necesario optimizar la cadena de valor diseñando “el flujo de producción” y generando los sistemas de gestión, de *gestión de la gestión* y de apoyo necesarios para que las trayectorias de protección, restitución y reparación permitan el mejor desarrollo posible de los sujetos de derechos. Dos sistemas centrales que permiten el funcionamiento de un flujo de producción optimizado son los sistemas de aseguramiento de calidad y los sistemas de mejora continua. Con todo, el estudio no se enfoca en lo anterior, sino en las condiciones de posibilidad que ofrece el sistema de financiamiento de proveedores externos para cumplir con los objetivos sociales y producir los valores públicos deseados. En la propuesta se ha esbozado los componentes de un sistema de financiamiento que permite, pero no garantiza, la posibilidad de optimizar la oferta, dadas las condiciones estructurales del contexto chileno y las características de la función de producción.

Como en todos los sistemas sociales, el valor se produce en las interacciones que los niños, niñas y adolescentes tienen. Esas interacciones deben tener ciertas características, definidas en el sistema de acreditación de calidad. El sistema de financiamiento de proveedores propuesto permitiría, contrariamente al actual, contar con colaboradores que podrán desplegar las capacidades que posibilitarían, de acuerdo al mejor conocimiento disponible plasmado en la regulación y protocolos de protección, buenos resultados. Lo más importante es que fomentará la acumulación de activos específicos a la actividad, la continuidad y sostenibilidad de los proveedores de mejor calidad y que tengan conductas consumadas, generando juegos ganar-ganar, el mejoramiento o el reemplazo de los colaboradores que no logren cumplir con las expectativas, y una preocupación creciente por los resultados finales, particularmente el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y la protección, restitución y reparación de sus derechos. El presupuesto del Servicio debe considerar además de lo sugerido para el financiamiento de proveedores, los recursos para la actualización permanente del sistema de aseguramiento de calidad y para el diseño e implementación de un sistema de

mejora continua, que permitirá ir expandiendo el conocimiento sobre lo que funciona y lo que no. La experimentación y el aprendizaje son vitales en esta fase de desarrollo del sistema de protección.

Es muy difícil realizar el ideal de restablecer trayectorias de desarrollo para los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados y lograrlo requiere sin duda más recursos que los que se están gastando hoy en día en los distintos programas y sobre todo mucho más conocimiento sobre los resultados finales de las distintas intervenciones. La generación de un sistema de información basado en indicadores de resultados y que permita medir el tipo de conducta de los proveedores y la dinámica de juegos “ganar-ganar” es clave para el funcionamiento de un sistema de este tipo. El desarrollo de un sistema de este tipo requiere el concurso de los mejores especialistas, no en informática, sino en protección, para concordar indicadores y generar escalas y métricas cuando sea necesario. Lo importante no es el diseño informático, sino un diseño desde las preguntas que se quiere contestar y la información necesaria para responder esas preguntas.

Es necesario reiterar que el sistema propuesto abre la puerta a la evaluación subjetiva y la flexibilidad necesaria para su operación puede tener como contrapartida el aumento de la discrecionalidad y del riesgo de corrupción. Es más fácil, aunque muy poco útil, realizar una auditoría contable que una evaluación de comportamientos colaborativos y resultados valiosos. Este tránsito, además de exigir a los sistemas de información, exige el fortalecimiento de capacidades técnicas al interior del Servicio. Asimismo, la implementación de contratos relacionales requiere la colaboración de la sociedad civil y la academia no solo para la actualización de protocolos y la conformación de sistemas de indicadores, sino también para la constitución de un organismo imparcial, independiente del servicio y los colaboradores, que pueda dirimir controversias y velar por el buen funcionamiento del sistema.

Por todo esto, es que se hace hincapié en la necesidad de comenzar el tránsito hacia un sistema de contratos relacionales con una región piloto, y con una incorporación gradual, tal como se realizó en la Reforma Procesal Penal.

12. ANEXOS

12.1. TALLERES COLABORATIVOS PROPUESTA ESQUEMA FINANCIAMIENTO

En este anexo se encuentran disponibles las presentaciones utilizadas en cada uno de los cuatro talleres desarrollados en el marco de la Etapa 4 del estudio.

Para acceder a las presentaciones, por favor siga el siguiente enlace: [Presentaciones - Talleres Colaborativos](#)



Servicio Nacional de
**Protección Especializada
a la Niñez y Adolescencia**