



MINUTA EJECUTIVA

República de Chile- SENADO

Comisión Especial para tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes

Proyecto de ley que modifica ley 20.032 y decreto ley N° 2465 que crea el SENAME

Enero 07 de 2019

i. Antecedentes Institucionales:

Fundación La Frontera nace hace 58 años en la Región de la Araucanía con la misión inicial de Educación y Asistencia Social para la zona de La Frontera y desde ese propósito crear la primera institución de Educación Superior para la Araucanía, que luego dio origen a una sede de la Pontificia Universidad Católica de Chile y más adelante a la actual Universidad Católica de Temuco.

Cumplida la misión inicial, nuestra institución orientó su quehacer en la acción social con sectores de la población regional en condición de vulnerabilidad social, exclusión y pobreza, por ello el trabajo fue en diversas áreas como vivienda, juventud, violencia intrafamiliar, fortalecimiento comunitario y niñez. Decidiendo focalizar su labor en ésta última área, Niñez y Adolescencia en condición de vulneración de sus derechos y desde hace 30 años que somos colaboradores del Estado en la ejecución de la Política Pública de Protección a la Niñez y Adolescencia en Chile, con cobertura territorial en la Región de la Araucanía.

La actual misión define a Fundación La Frontera como una organización de bien público, vinculada administrativamente a la Universidad Católica de Temuco y dedicada a prestar servicios de acogida, intervención, apoyo psicosocial y estudios a los niños, niñas, adolescentes y sus familias que viven en condición de vulnerabilidad social en la región de la Araucanía. Nuestra obra está inspirada en los valores del humanismo social y cristiano y contribuye con excelencia y compromiso al desarrollo de vida de las personas a través de una práctica social directa reflexiva y transformadora.

Actualmente ejecutamos 14 programas de apoyo a la niñez y adolescencia en la región de la Araucanía en Convenio con SENAME con el permanente apoyo de la Universidad Católica de Temuco, puesto que por estatutos el Consejo Superior de nuestra organización es dirigido por quien detente el cargo de Rector de la Universidad Católica de Temuco. Este vínculo de filiación directo con una institución de Educación Superior nos ha permitido orientar nuestro quehacer hacia construir un modelo de gestión orientado hacia el aseguramiento de la calidad y mejora continua de nuestros servicios. Muestra de ello es que hemos podido realizar investigaciones financiadas por CONICYT mediante concursos FONDEF para investigación aplicada en

Parentalidad, construir metodologías de intervención para trabajar con Pertinencia Cultural e Interculturalidad y Enfoque de Derechos con niños, niñas, adolescentes y familia; así como desarrollar un Plan de Desarrollo Estratégico 2017-2021 bajo la estrategia, en cuanto a diseño y



seguimiento, en el Portafolios de Proyectos Estratégicos, como instrumentos que integran y operacionalizan las actividades y metas asumidas en el Plan Estratégico y las Agendas y planes de mejora de los programas en ejecución con SENAME.

Todo lo anterior ha sido posible por el compromiso que las autoridades de la Universidad Católica de Temuco, que forman parte de nuestro Consejo Superior, han puesto en la búsqueda de bienestar d los niños y niñas que la fundación apoya y han favorecido una política de acompañamiento de sus diversas unidades para que nuestra organización cumpla sus metas y propósitos, junto al compromiso y vocación de los trabajadores y trabajadoras que componen nuestra organización.

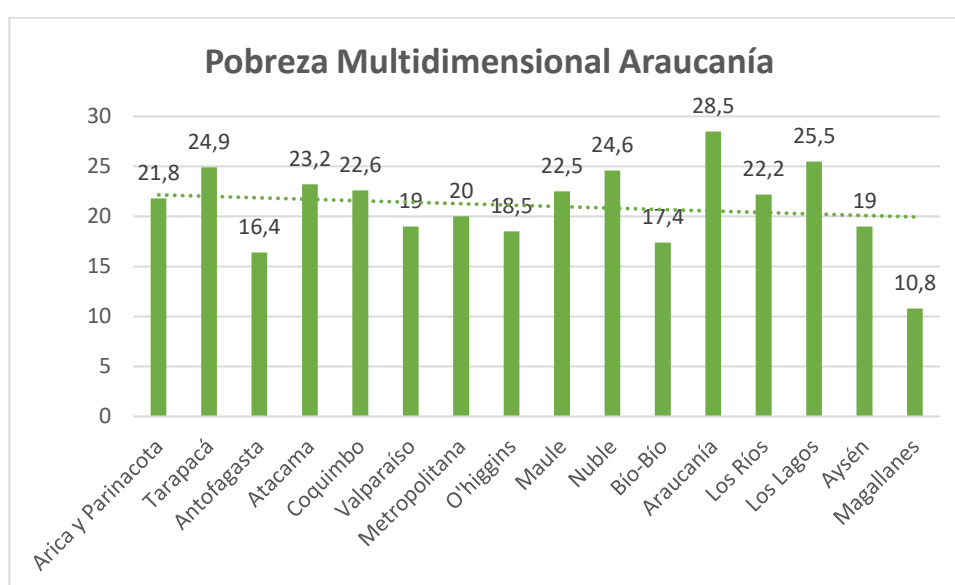
Durante el año 2018 Fundación La Frontera ejecutó 15 programas de apoyo a la Niñez y Adolescencia en la Región de la Araucanía, atendiendo a 2134 niños, niñas y adolescentes, un 54,4% de niñas y un 46,6% de niños, de ellos un 27,5% tienen origen mapuche. Un 98% son derivados de Tribunales de familia por vulneraciones en sus derechos en la esfera sexual, violencia intrafamiliar y psicológica. El actual sujeto de atención que ingresa a alguno de nuestros dispositivos, así como a la RED SENAME en general, se caracteriza por presentar ocurrencia, durante su desarrollo infantil, de diversas formas de victimización que además de coexistir se superponen y que generan un grave daño en el desarrollo del niño, niña o joven.(Finkelhor, 2011; Pereda 2012).

Durante el año 2018, nuestra fundación ejecutó 2 Residencias de Protección a la Niñez, atendiendo en total a 52 niñas y adolescentes entre 6 y 21 años de edad en las comunas de Lautaro e Imperial, debiendo cerrar esta última residencia en Noviembre del año 2018 por falta de financiamiento. Cabe consignar que no hubo cierre unilateral por deficiencias en el funcionamiento, sino que nuestra institución decidió no postular nuevamente a licitación de la modalidad al término del convenio, y la decisión institucional fue tomada con un año de antelación; permitiendo un proceso de reinserción familiar, derivación y cierre planificado y monitoreado en conjunto con SENAME regional.

Ciertamente que la decisión se funda en que ambas residencias en los últimos dos años han ido acumulando un déficit económico anual de quince millones de pesos, debido a que la subvención que el Estado transfiere para la modalidad es insuficiente para cubrir todas las necesidades de atención que requieren las niñas, por la misma razón que en el último han cerrado 15 residencias en el país, dado que no es posible para las organizaciones cubrir la brecha de financiamiento actual. La subvención mensual que se recibe hoy en nuestra Residencia Newen Domo de Lautaro es de \$ 561.354 por niña. Este monto es variable conforme la cobertura de plazas y es combinado, toda vez que corresponde a la suma de dos proyectos: Un proyecto de Protección para Mayores y un Proyecto de Reinserción Familiar. El monto es variable en todo Chile particularmente por la cobertura de plazas, pero igualmente por los factores que componen la fórmula de pago: factor fijo, factor discapacidad, factor cobertura, factor complejidad, factor edad y factor condiciones de vida familiar, y en algunas regiones se aplica asignación por zona.

ii. Región de la Araucanía

Nuestra región es un territorio con una gran riqueza natural y multicultural, pero conocida y destacada por las cifras de pobreza y por el conflicto intercultural latente. De acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2017 (CASEN) la región de la Araucanía presenta un 28,5% de la población en situación de pobreza multidimensional (correspondiente a 68.7652 personas), situándose 7,8 puntos porcentuales por sobre la media nacional (20,7%), ocupando el nivel de pobreza más alto del país. De esta porción de la población un 25,71% corresponde a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, es decir, $\frac{1}{4}$ de la población en situación de pobreza en la región corresponde a NNA.



Fuente: Ministerio Desarrollo Social

De las personas en situación de pobreza multidimensional el 60,7% habita en zonas rurales de la Araucanía, mientras que sólo el 39,3% pertenece a zonas urbanas. Existen algunas comunas con más del 50% de su población en situación de pobreza multidimensional como: Chol Chol, Lonquimay, Curarrehue, Galvarino, Puerto Saavedra, Lumaco y Toltén. Desde la medición de pobreza por ingresos (CASEN 2017) la región es igualmente la más pobre con 17,2% de su población en esta condición. En cuanto a la pertenencia a los pueblos originarios, los resultados de la encuesta CASEN 2017 indican que en la región de la Araucanía un 33,4% de la población indica pertenecer al pueblo Mapuche.

Los aspectos del entorno familiar, social y cultural, estructural y simbólico, puede incidir positiva o negativamente en el proceso de intervención y sobre los cuales, los padres o cuidadores tienen escasas oportunidades de incidir y que por ende, requieren del apoyo de su entorno y de las políticas públicas para facilitar su tarea. Por ejemplo, en el contexto sociocultural de la región de la Araucanía se observan condiciones socioculturales como: ruralidad, aislamiento social, pobreza, relaciones interculturales con pueblos originarios. Variables a considerar tanto en la evaluación como tratamiento de niños, niñas y adolescentes (MECeP, 2014)

iii. **Políticas Públicas de Protección a la Niñez en Chile. Brechas y Avances a 28 años de la ratificación de la Convención de Derechos del Niño**

A partir de los compromisos asumidos por el país al ratificar la Convención de Derechos del Niño (en adelante CDN) en el año 1990, Chile se comprometió a realizar acciones con fines de generar las condiciones sociales, políticas y económicas para que los niños, niñas y jóvenes puedan hacer efectivo sus derechos.

En tal sentido, la CDN contribuye con un nuevo marco comprensivo a la relación entre el Estado, las Políticas Sociales y el Niño (Morlachetti, 2013; Cillero, 2002). En América Latina, una región que presenta fuertes índices de pobreza infantil, escasa participación de la niñez en asuntos de su interés e importantes áreas de derechos insatisfechos; se ha avanzado progresivamente en la generación de sistemas universales de apoyo a la niñez. Ello se ha traducido en cuerpos legislativos vinculantes acordes a las necesidades de la infancia y en especial a la generación de sistemas nacionales de atención a la niñez y adolescencia de cada país, en reemplazo de los antiguos modelos de protección infantil. Se ha venido observando en las últimas décadas un perfeccionamiento gradual y sostenido de los instrumentos de protección de los derechos de los niños (Cillero, 2002), a través de un proceso de generación de garantías y protección de los derechos humanos. Ello al alero de las legislaciones propias de cada país y junto a los tratados internacionales vinculantes como: La Declaración Universal de Derechos Humanos, los pactos de Derechos Civiles, Políticos, de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, son ejemplo de ello.

Estas nuevas formas de garantizar y proteger los derechos de la niñez, se caracterizan también por nuevas formas de apoyo social público y privado que buscan ajustarse a las necesidades con la realización de planes de acción focalizados que respondan a las diversas condiciones socioculturales en que los niños, niñas y sus familias desarrollan su vida. (De Martino, 2009; Rodrigo, 2010; y Waldegrave, 2011).

En este contexto y a 28 años de la ratificación de la CDN, en nuestro país se pueden observar en los últimos años avances significativos, sin embargo persisten aún brechas estructurales que dificultan que todos los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, sin distinción, puedan ejercer en plenitud sus derechos, toda vez que el Estado en particular y la sociedad en su conjunto, las condiciones que garnticen satisfacción de derechos. A partir de estudios recientes, es posible identificar cuatro grandes brechas estructurales: **Legislación actualizada y garantista de derechos, Financiamiento óptimo, Políticas Públicas Modernas y Pertinentes Socioculturalmente e Intersectorialidad Efectiva.** Estas brechas actualmente se expresan en la falta de programas y políticas integrales, caracterizadas además por la sectorización, fragmentación y homogenización de servicios que no responden a la multidimensionalidad de factores que inciden en la mantención del fenómeno de la violencia infantil y que desde una lógica centralizada en sus construcción no atienden en su diseño, oferta y financiamiento a las particularidades socioculturales de los niños, niñas y adolescentes de cada territorio.

En consecuencia, es urgente la superación de las brechas señaladas, mediante acciones coordinadas simultáneamente en legislación, rediseño programático, fortalecimiento de los espacios y políticas locales de niñez y adolescencia. Para lo anterior es imperioso que el **Estado transite del histórico rol subsidiario que ha asumido en materia de niñez, hacia un rol de garantista en base a los estándares que establece la propia CDN , sólo así será posible el cambio de paradigma y la concreción de sistemas de aseguramiento de la calidad.**

Chile enfrenta hoy el desafío de revisar su legislación vigente y levantar un sistema de protección integral a la infancia que operacionalice el marco conceptual que le otorga la CDN. Este es un reto propio de cualquier política de infancia respetuosa con los derechos de los niños y orientada a su bienestar (Gaitán, 2006).

iv. Aseguramiento de la Calidad en la atención de Niños, Niñas y Adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos fundamentales

El concepto de calidad en el marco del proceso de diseño y ejecución de un nuevo Sistema de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia, podría comprenderse como un *servicio especializado, oportuno, efectivo y pertinente para los niños, niñas, adolescentes y sus familias, que han sido vulnerados en sus derechos, que garantice el abordaje integral de sus necesidades, mediante intervenciones debidamente planificadas, ejecutadas, verificadas y controladas; por un equipo de personas capacitadas, competentes y con los recursos suficientes para contribuir a la restitución de los derechos vulnerados.*

La perspectiva de aseguramiento de la calidad de la atención de niños, niñas y adolescentes requiere tener claridad que el objetivo de restituir derechos, como fin de la intervención, está subordinado al perfil del sujeto de atención, la magnitud del daño con el que el niño o niña ingresa al proceso, las condiciones parentales de su contexto familiar y sociocultural; y por cierto la ejecución del plan debidamente planificado y ajustado como “traje a la medida” de cada niño, niña, adolescente y su familia. Este **proceso esencial de intervención** (Acogida e Ingreso, Elaboración del plan de intervención, Ejecución del Plan, Evaluación de Egreso y egreso) igualmente debe ser constantemente monitoreado, revisado y supervisado por los interventores, porque muchas veces requiere ser ajustado a la contingencia familiar o del niño, lo que exige flexibilidad del equipo y preparación para comprender la complejidad del fenómeno de la violencia sus causas y consecuencias en la vida de una persona.

En este sentido, se hace imprescindible consensuar y definir los factores críticos de éxito o estándares mínimos para una intervención efectiva, que desde la perspectiva de la calidad está compuesto por el **proceso esencial de intervención**, pero no es posible olvidar que los **procesos de apoyo estratégicos**(planificación estratégica institucional, procesos directivos, comunicación y sello organizacional y políticas de la organización) y **el proceso de soporte** (sistema de seguimiento, soporte tecnológico, sistema de rendición transparencia y rendición de cuentas, selección, reclutamiento y mantención de personas, capacitaciones internas, otros). Teniendo claridad de lo anterior y modelados dichos procesos, es más factible orientar la mejora continua de las prácticas en los ámbitos de la cobertura, territorialidad, oportunidad, costo global de los

servicios, carga laboral; entre otros factores que requieren estar presentes al definir estándares de acción.

Instalar la perspectiva de gestión de calidad en el servicio de protección a la niñez, contribuye a mejorar los sistemas de planificación, evaluación y medición del trabajo que realicen las agencias públicas y de la sociedad civil, permitiendo con ello reducir sesgo, arbitrariedad e improvisación en el servicio que se otorga; facilitando por su parte la gestión del conocimiento, la transparencia y credibilidad de las organizaciones.

¿Cómo gestionamos la calidad en el contexto de Protección a la Niñez y Adolescencia?

Alianza Público- Privada (Estado- Sociedad Civil- Academia)

- Creación de un Unidad de Aseguramiento de la Calidad en el actual SENAME, que mediante un levantamiento del estado del arte a través de un estudio documental de fuentes institucionales y artículos científicos, permitan conocer sistemas de gestión de calidad en Chile y en otras partes del mundo, a fin de diseñar una propuesta de **Sistema de Gestión y Aseguramiento de la Calidad** a partir de política comparada. Como ha ocurrido en otras partes del mundo en donde se ha insertado un sistema de aseguramiento de la calidad en servicios sociales, se ha construido en alianza entre la Sociedad Civil (que conoce la operación), la Academia (que colabora con el levantamiento de evidencia a través de estudios e investigaciones) y el Estado (que otorga los recursos y genera políticas públicas pertinentes y garantistas de los derechos de la niñez)
- El diseño e instalación de un Sistema de Gestión y Aseguramiento de la Calidad es un proceso y obedece a un cambio de paradigma de cómo se concibe el rol del Estado y la Sociedad en su conjunto en el ámbito de la Protección a la Niñez. El Sistema de gestión de la calidad debería insertarse en el Plan Estratégico del nuevo Servicio de Protección a la Niñez y Adolescencia, como un objetivo a perseguir y parte de la tarea del portafolio estratégico de proyectos de la nueva institucionalidad.
- Es necesario que en el Plan Estratégico del nuevo servicio se considere en las metas y planes las actividades e indicadores de logro que favorezcan que la perspectiva de Calidad se comience en cada organización acreditada previamente. Esta tarea exige recursos de acompañamiento y apoyo para que progresivamente se contemple la inclusión del valor calidad en cada uno de los procesos: esencial, operativos y estratégicos.

v. Reflexiones Finales:

- Es URGENTE cubrir la brecha de financiamiento en las Residencias de Protección, la transferencia monetaria del Estado no permite dar garantías de satisfacción plena de derechos a los niños, niñas y adolescentes que viven en Residencias Administradas por la Sociedad Civil. Es impresentable que los colaboradores reciban un cuarto de lo que recibe un NNA en una Residencia de Administración Directa del Estado. Existen estándares de atención para los centros residenciales del país y son iguales para instituciones públicas y privadas.
- En este sentido, Morlchetti (2015, p. 80) Señala que *“para que un Estado pueda dar efectividad a los derechos de la niñez, como lo dispone el artículo 4 de la CDN, los Estados debería asignar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos*

reconocidos en la Convención y por lo tanto deberían prever una proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos locales que sean afectados en forma tanto directa como indirecta a garantizar la vigencia de esos derechos. En la mayoría de las legislaciones marco sobre infancia y adolescencia se prevén partidas presupuestarias que provienen de los presupuestos ordinarios e ingresos, pero no está determinado un porcentaje de asignación presupuestaria específico, lo cual claramente puede afectar la institucionalidad y el debido respaldo financiero y puesta en marcha de la institucionalidad prevista en la normativa.”. Es urgente contar con recursos para que los niños, niñas y adolescentes del país puedan tener acceso oportuno y pertinente a apoyo en materia de salud mental. De acuerdo a las estadísticas de la OCDE, la tasa de suicidios de personas entre 15 y 19 años aumentó en Chile de 4,8 por cada 100.000 habitantes en 1990 a 10,2 en 2008 y con tendencia al alza, lo que lo sitúa entre los países con más prevalencia de este problema en la OCDE, muy por encima del promedio (6,5 y con tendencia a la baja). Estas cifras son una señal de que en Chile la problemática de salud mental infantil y adolescente, como otras, requieren de los recursos necesarios para brindar atenciones oportunas, pertinentes y de calidad.

- La instalación de un Sistema de Gestión y Aseguramiento de la Calidad implica un proceso y un cambio de paradigma de cómo, en materia de niñez, se garantiza el ejercicio pleno de derechos, lo que exige superar las actuales brechas estructurales (financiamiento, legislación, intersectorialidad y Políticas Públicas) que persisten a 28 años de la firma de la CDN y que hoy no permiten asegurar calidad en los servicios que se prestan a la Niñez y Adolescencia. La Calidad no se logra por decreto, exige que el camino hacia la superación de las brechas, requiere entonces, de una institucionalidad social Pública y Privada robusta, y acorde a los desafíos creciente del protagonismo infantil. Es urgente avanzar en cambios culturales que permitan valorar el rol que los niños y niñas tienen en la construcción de sus sociedades; y en particular de las políticas públicas dirigidas hacia la niñez y adolescencia (Torres, 2009).
- Por lo tanto, trabajar desde la CDN implica la generación de orientaciones, contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y previsión de resultados (Lahera, 2004), que sean coordinadas desde el sector público para el establecimiento de las condiciones de mejora de niveles de vida de la infancia, conforme a los acuerdos internacionales y sus recomendaciones.
- El nuevo marco conceptual de la CDN, en clave de derechos humanos garantiza un abordaje integral a los derechos de la niñez de manera transversal e intersectorial. Tanto en el diseño, ejecución, implementación y evaluación de las diversas políticas, programas y prácticas. También demanda una transformación sustancial en el diseño e implementación de esas políticas, incluyendo la definición de competencias a organismos especializados en la protección de la infancia (Morlachetti, 2013). Sin embargo, esta protección integral requiere, según Pilotti (2001) contemplar un diseño institucional integrado para responder a los estándares que propone la operación de la Convención.

vi. Referencias

- Andrade, C. & Arancibia, S. (2010). Chile: Interacción estado- Sociedad Civil en las Políticas de Infancia. Revista Cepal 101, 127-143: Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Baeza, J., Donoso, M., Rojas, P., (2013). Familias Fragilizadas en Chile. Propuestas para las Políticas Públicas y la Formación de Profesionales. Santiago de Chile: Ediciones UCSH.
- Cillero. M (2002). Infancia, Autonomía y Derechos: Una Cuestión de principios Recuperado de [www. iin. oea,org/infancia_autonomia_derechos.pdf](http://www.iin.oea.org/infancia_autonomia_derechos.pdf)
- Consejo Nacional de la Infancia (2016) Estudio Evaluación de la Política nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010. Realizado por Centro de Estudios de la Primera Infancia -CEPI. Santiago, Chile.
- Contreras, J., Rojas, V. & Contreras, L. (2015). Análisis de Programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La Realidad Chilena. Revista Psicoperspectivas 14, 89-102. Recuperado de <http://www.psicoperspectivas.cl>
- De Martino, M. (2009). Familias, Estado y políticas sociales. La trama de nuevas formas de gobierno. Revista Trabajo Social Pontificia Universidad Católica de Chile, Número 76, 119-131. Santiago, Chile. Recuperado de http://trabajosocial.uc.cl/images/download/rev_trabajo_social_76202009.pdf
- Duran. E. (2017). Derechos de Niños y Niñas: Del Discursos a la Política Social. Rev. Latinoam.cien.soc.niñez juv, Número 15(2), 979-891. DOI: 10.11600/1692715x.1520623062016.
- Gaitán, L. (2006). Sociología de la Infancia. Nuevas Perspectivas. Madrid: España: Síntesis.
- Juretic, J. & Fuenzalida, J. (2015). Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales. Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile: Santiago
- Lahera, E. (2004). Políticas y Políticas Sociales. Serie Políticas Sociales número 95, Santiago de Chile: CEPAL
- Liebel, M. (2013). Niñez y Justicia Social Repensando sus derechos. Santiago de Chile: LOM.
- Morlachetti, A. (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL, Colección Documentos de Proyectos. Santiago, Chile. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/1/S2012958_es.pdf
- Modelo de Evaluación de Condiciones para la Parentalidad. En el marco de la Política de Protección de Derechos de la Infancia. Proyecto FONDEF IDEA Universidad Católica de Temuco y Fundación La Frontera. Temuco 2014.

Alejandra Aburto Otey

Directora Ejecutiva- Fundación La Frontera

Correo direccionejecutiva@fundacionlafrontera.cl