



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

El cuidado alternativo de la infancia vulnerable: una revisión urgente



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 20 / N° 181 / Marzo 2025

ISSN 0718-9745

El cuidado alternativo de la infancia vulnerable: una revisión urgente

PAULA BEDREGAL

Facultad de Medicina UC

MIGUEL CILLERO

Cideni y Derecho UDP

FRANCISCA GONZÁLEZ

Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC

ANDRÉS HOJMAN

Escuela de Gobierno UC

IGNACIO IRARRÁZAVAL

Centro de Políticas Públicas UC

CAMILO MORALES

Facso U. de Chile

CAROLINA MUÑOZ

Escuela de Trabajo Social UC

CAROLINA SALINAS

Facultad de Derecho UC¹

COORDINACIÓN Y EDICIÓN:

IGNACIO CÁCERES

BEGOÑA BILBENY

FLORENCIA CRUZ

Centro de Políticas Públicas UC

¹ Las opiniones y propuestas contenidas en este documento no representan necesariamente el pensamiento de las instituciones en las que se desempeñan los participantes.

Indice

1. Introducción	5
2. Desafíos de los modelos de intervención de cuidado alternativo	8
2.1 Desafíos del nuevo modelo residencial y su contexto	8
2.2 Desafíos de los programas de familia de acogida especializada	10
2.3 Desafíos del trabajo con las familias de origen y el proceso de revinculación	11
2.4 Desafíos de la preparación para la vida independiente	12
2.5 Desafíos de los equipos de cuidado alternativo y en la gestión de recursos humanos	14
3. Crisis en el financiamiento del cuidado alternativo	15
3.1 Potenciar cobertura de familias de acogida	17
3.2 Aumentar estándares de calidad del cuidado residencial	18
4. Obstáculos en la organización institucional de la protección especializada	20
4.1 Multiplicidad de funciones en el SPE y escasa fiscalización y orientación externa	21
4.2 Colaboración y coordinación con organismos colaboradores acreditados	24
5. Coordinación y planificación intersectorial	24
5.1 Compleja gobernanza para la intersectorialidad en materia de protección a la infancia y adolescencia	24
5.2 Deficiente coordinación con instituciones externas al SPE en salud y educación	26
5.3 Análisis del rol de los jueces y el Poder Judicial en el cuidado alternativo	29
5.4 Falta de un sistema de gestión de casos que monitoree trayectorias de desarrollo de los NNA	31
6. Conclusiones	33
Referencias	35

1. Introducción

Durante los últimos cinco años, el Estado de Chile ha implementado una serie de modificaciones legales e institucionales tendientes a fortalecer los mecanismos de cuidado y restitución de los derechos de aquellos niños, niñas y adolescentes (NNA) que han sido gravemente vulnerados. Pese a que en términos declarativos los cambios han sido respaldados transversalmente por la sociedad chilena, la implementación de un nuevo sistema, incluyendo el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (en adelante SPE), ha sido objeto de importantes críticas debido a los insuficientes avances en el desarrollo de sus objetivos fundamentales, requiriendo de ajustes urgentes para la protección adecuada y oportuna de los NNA más vulnerables de nuestro país. Quienes resultan más afectados son aquellos que han tenido que ser separados del núcleo familiar de origen y han pasado al cuidado alternativo en residencias o familias de acogida especializadas. El foco del presente informe se centra en esta población que requiere de una especial protección y atención.

La creación del SPE en el año 2021 enfrentó la grave crisis del Servicio Nacional de Menores (Sename), el

cual desde 1979 estaba encargado de la protección de derechos de la infancia y adolescencia, la justicia juvenil y la adopción. Desde la alerta del llamado Informe Jeldres en 2013, distintos organismos investigaron y expusieron las deficiencias dentro de este modelo, las cuales van desde la falta de infraestructura adecuada y recursos humanos hasta graves violaciones de los derechos humanos dentro de los mismos centros, evidenciando situaciones de trato negligente, maltrato físico y psicológico y abusos (ver Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, 2014; PDI, 2018; INDH, 2018). Estas graves vulneraciones llevaron a que, en 2018, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas resolviera que Chile ha sido responsable de graves y sistemáticas violaciones de los derechos de la Convención sobre Derechos del Niño y considera “que el sistema de protección residencial de Chile ha resultado en una amplia vulneración de derechos de miles de niños, niñas y adolescentes bajo la tutela del Estado durante un largo período de tiempo”².

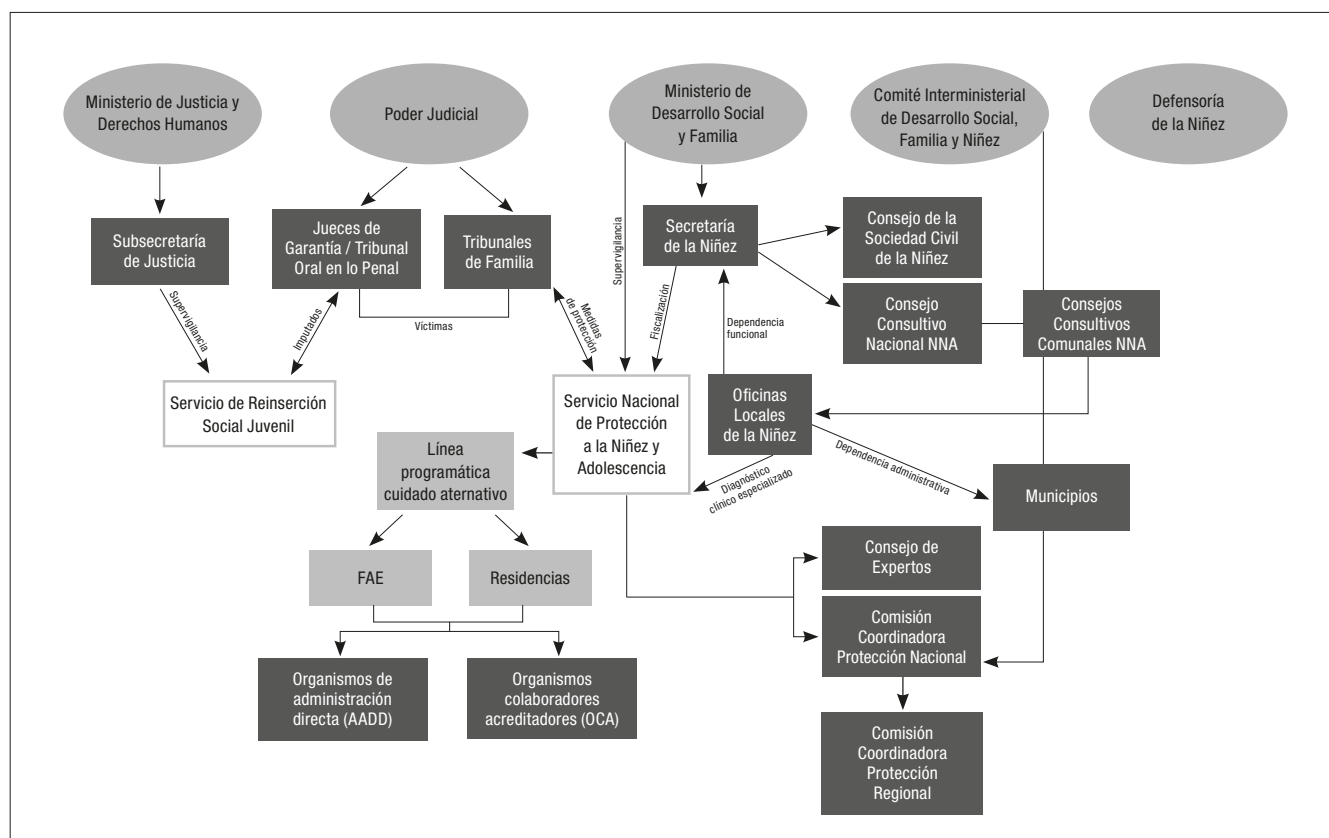
Distintos gobiernos han hecho esfuerzos para avanzar en materia de infancia y protección de derechos. En el

2 Véase CRC/C/CHL/IR/1, Aprobado por el Comité en su 78° período de sesiones (14 de mayo a 1 de junio de 2018), N° 114. El presente artículo se centra en un diagnóstico comprehensivo del cuidado alternativo y su funcionamiento, con el fin de proponer recomendaciones para su mejora. Pese a su importancia, no aborda directamente los sistemas de monitoreo, registro, denuncia y reparación en casos de vulneraciones de derechos humanos sufridas por niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo protección del Estado, dado el alcance del estudio. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido responsabilidad del Estado por violación de derechos humanos de adolescentes en custodia del Estado en el ámbito de la Justicia Penal Adolescente: “caso adolescentes reclusos en centros de detención e internación provisoria del servicio nacional de menores (Sename) vs. Chile, sentencia de 20 de noviembre de 2024” notificada 18 de febrero de 2025.

año 1990, la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas fue ratificada por Chile y sentó el marco general y los compromisos internacionales para asegurar la especial protección que merecen todos los niños, niñas y adolescentes de nuestro país. Años después, en 2012, se presentó una primera iniciativa legislativa para suprimir el Sename y crear nuevos servicios para la infancia y adolescencia. En el año 2015 se presentó el proyecto de ley del actual Sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, aprobada en el año 2022 (Ley de Garantías N° 21.430 sobre protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia). Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet se presentaron los proyectos dirigidos a la crea-

ción de los dos servicios que reemplazarían al Sename: el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SRSJ) y el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Luego, en el segundo gobierno de Sebastián Piñera se convocó a una mesa con diversas fuerzas políticas y de la sociedad civil para establecer un Acuerdo Nacional por la Infancia³, en el cual se propusieron múltiples medidas, muchas de ellas subrayando la urgencia de la protección efectiva a los niños y niñas que estaban bajo la protección del Estado. De esta manera, actualmente contamos con un complejo entramado institucional para la niñez y adolescencia que requiere de importantes esfuerzos para su trabajo coordinado (ver Figura 1).

Figura 1. Instituciones del Sistema de Garantías de la Niñez y Adolescencia



Fuente: elaboración propia.

3 Ver en: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Acuerdo_Nacional_por_la_Infancia.pdf

De acuerdo con el mensaje de la Ley N° 21.302, que crea el SPE, la nueva institución a cargo tiene por principales objetivos: (i) mejorar la oferta programática, adaptándola a las necesidades y características de cada territorio, (ii) mejorar el sistema residencial, destinando mayores recursos y favoreciendo las residencias pequeñas con cuidados más personalizados frente a las residencias masivas, (iii) lograr una efectiva coordinación intersectorial, (iv) incluir programas de apoyo a la vida independiente y (v) potenciar a las familias de acogida como una opción prioritaria con relación al cuidado de tipo residencial, frente al derecho de los niños y niñas a vivir en familia, entre otros.

A cuatro años de la puesta en marcha de esta ley, el Servicio ha instalado nuevos centros residenciales de tipo familiar. También ha avanzado con el cierre progresivo de los Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (Cread), ha aumentado el acogimiento a través de familias extensas y externas, y se han elaborado proyectos de habilitación y reposición de instalaciones, entre otros esfuerzos. Sin embargo, aún existen graves vulneraciones de derechos de NNA bajo protección del Estado, incluyendo abusos, listas de espera para el ingreso a residencias, deficiencias en infraestructura, problemas en la administración de recursos y falta de coordinación con el intersector, que impide una atención oportuna a requerimientos fundamentales en ámbitos como salud y educación, entre otros. Algunos de estos temas han derivado en Comisiones Especiales Investigadoras de la Cámara de Diputados (Comisión Especial Investigadora N° 67 del año 2022 sobre situaciones de abuso y explotación sexual y Comisión Especial Investigadora N° 17 del año 2023 sobre las licitaciones del servicio). Además, a partir de recientes informes de la Corte Suprema y de la Contraloría General de la República que detallan el crítico estado de centros residenciales, la Comisión de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación de la Cámara de Diputadas y Diputados abordó esta materia, citando a diversas autoridades con el fin de instarlas a actuar frente a las graves denuncias y crisis del sistema.

El SPE tiene el desafío de adaptarse a las diversas necesidades de sus sujetos de atención, respondiendo de manera especializada e interdisciplinaria a niños, niñas y jóvenes que llegan por razones de alta complejidad, como exposición a contextos disfuncionales de policonsumo y violencia intrafamiliar, problemas de salud mental, negligencia, maltrato físico y psicológico, abusos sexuales e interrupción de los vínculos sociales y emocionales, que en su mayoría son en contextos

de mayor pobreza y exclusión social (Hogar de Cristo, 2018; CCM, 2019). Los programas ofrecidos deben adaptarse no solo a la compleja realidad de cada niño, niña o joven, sino que también de su familia, siendo esta también sujeto de atención del Servicio y parte fundamental del trabajo reparatorio por el rol insustituible y decisivo en el desarrollo de sus hijos.

Actualmente, alrededor de 14.700 NNA se encuentran en cuidado alternativo (SPE, 2024a), el que contempla dos modalidades: cuidado residencial y familia de acogida especializada. Ambas son medidas excepcionales de protección cuyo enfoque debe centrarse en la promoción y restitución de los vínculos familiares, así como en la reparación de los daños sufridos. Es precisamente esta población de NNA la más vulnerable y afectada por las deficiencias del sistema de protección, lo que resalta la urgente necesidad de implementar mejoras significativas en el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y su oferta programática.

En este marco, el Centro de Políticas Públicas UC convocó a un grupo interdisciplinario de especialistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales para documentar propuestas orientadas a abordar con decisión las graves deficiencias de las que adolece el sistema de cuidado alternativo y que afectan de manera irreparable a NNA vulnerados en sus derechos. A partir de los cambios estructurales del sistema de protección de la niñez y adolescencia en los últimos años —y considerando las alertas que distintos actores han levantado—, el objetivo de este artículo es proponer recomendaciones que apunten a asegurar estándares mínimos y urgentes en la atención de NNA que se encuentran en cuidados alternativos. El trabajo de la mesa de discusión se basó en revisión documental, con especial énfasis en los informes evacuados por distintas instituciones durante los últimos cinco años. A ello se agregó un proceso de entrevistas a 15 informantes claves de distintos sectores, entre los meses de octubre y diciembre de 2024.

El documento se estructura en cuatro dimensiones. En cada una, se desarrolla una síntesis de algunos de los principales diagnósticos enfocados en cuidado alternativo para luego pasar a la identificación de recomendaciones que ayuden a orientar el trabajo de los tomadores de decisiones en el corto y largo plazo. A continuación, se identificarán debilidades y recomendaciones ligadas al modelo de intervención y oferta de programas. Tras ello,

se indican algunos aspectos vinculados al financiamiento del cuidado alternativo en sus distintas modalidades, para luego señalar deficiencias en la organización de las instituciones para el cuidado alternativo. Finalmente, se abordará la coordinación y planificación intersectorial.

2. Desafíos de los modelos de intervención de cuidado alternativo

Junto con la creación del Servicio de Protección Especializada, se estableció la transformación progresiva de la oferta programática heredada del Sename en un periodo de cinco años. Esta transformación ha implicado, entre otras cosas, el cierre de los 11 Cread; la apertura de nuevas residencias de tipo familiar con mejores estándares de atención y el esfuerzo de derivar a todos los menores de entre cero a tres años a la modalidad de cuidado de familia de acogida (FAE extensa y externa), compromiso refrendado en distintos cuerpos normativos. Este proceso de reemplazo de la oferta residencial del Servicio y sus colaboradores ha presentado graves falencias que atentan contra el cuidado oportuno que se busca garantizar.

2.1 Desafíos del nuevo modelo residencia y su contexto

El proceso de clausura de los Cread ha presentado importantes complicaciones desde sus comienzos (SPE, 2023), especialmente en los tiempos de cierre y apertura de residencias. Dada la cantidad de NNA alojados en los Cread —entre 40 y 120 por establecimiento (SPE, 2023)—, con perfiles y edades diversas, su disolución, que aún sigue en curso, exige la instalación de un número significativo de residencias familiares (nuevo modelo residencial que busca ser lo más similar a un hogar familiar, con grupos más reducidos de niños y ajustada según rangos de edad⁴) para igualar la oferta. No tener a tiempo las plazas suficientes y adecuadas para las derivaciones al momento del cierre de algunas de ellas ha agudizado el colapso del Servicio y sus colaboradores, aumentando los sobrecupos y la lista de espera para los programas de cuidado alternativo y condiciones de hacinamiento en residencias, arriesgando el debido cuidado de estos NNA.

De acuerdo con cifras del Poder Judicial (2023), una alta proporción de las residencias se encuentran atendiendo a más NNA de los cupos asignados, con todos los perjuicios que ello implica. Entre los años 2020 y 2023 se produjo una disminución del 31% en el promedio de plazas disponibles para cuidado residencial, reflejándose en un aumento del 37% de los centros con sobrecupos (Defensoría de la Niñez, 2024). Los últimos datos de la Corte Suprema (2024) indican que el 64% de la oferta administrada directamente por el Estado se encuentra en condiciones de hacinamiento y el 33,6% de la oferta de colaboradores, también. Además, el sistema debe hacer frente a la realidad de lista de espera para poder ingresar a residencias, lo que constituye una grave vulneración de los derechos de NNA.

Si bien el Servicio cuenta con residencias de administración directa (AADD), es necesario destacar que son los organismos colaboradores (OCA) los que abarcan la mayoría de la oferta de cuidado residencial, alcanzando un 85%. Esto se intensifica en los tramos de menor edad, representando el 89,2% del total de menores de tres años en residencia, y el 92,7% de aquellos entre cuatro y ocho años⁵. Si bien en la cuenta pública del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2024) se anunció la habilitación de 11 nuevas residencias familiares de administración directa —que permitan el cierre definitivo del modelo de los Cread—, esto no logra modificar el panorama general de falta de cupos del sistema en su conjunto.

Por otra parte, a pesar de que el nuevo modelo de residencias familiares busca proveer de un cuidado más personalizado, se ha sostenido entre los entrevistados que aún persiste insuficiencia en las capacidades y competencias de los cuidadores y técnico-profesionales para abordar adecuadamente la situación de estos NNA que se encuentran en condiciones críticas de desprotección⁶. El cuidado residencial, junto al intersector, es el encargado de proporcionar la atención especializada para el abordaje de estos NNA que, en su mayoría, acarrearán problemas

4 Estas consisten en residencias para lactantes y la primera infancia (cero a tres años), para la segunda infancia (cuatro a ocho años), para la adolescencia temprana (nueve a 13 años) y para adolescentes (14 a 18 años). Cada modalidad cuenta con sus propias orientaciones técnicas, muchas de ellas aún en proceso de diseño de acuerdo al nuevo modelo residencial. Se espera también la licitación de las primeras residencias de vida independiente para jóvenes entre los 18 y 24 años durante el primer semestre del año 2025.

5 Cifras presentadas por el director del Servicio, Claudio Castillo, ante la Comisión de Familia de la Cámara de Diputadas y Diputados, el miércoles 6 de noviembre del año 2024.

6 NNA ingresan a cuidado alternativo cuando, tras ser evaluados en el Diagnóstico Clínico Especializado, se determina que se encuentran en un nivel avanzado de desprotección, que se define por la presencia de “múltiples y recurrentes vulneraciones a un niño, niña o adolescente que han generado trayectoria de ingresos a la red, incluso a programas de cuidado alternativo, observándose impacto en su desarrollo que se configura en trauma relacional. Hay recursos familiares con vínculo débil con el niño, niña o adolescente que limita el ejercicio de su rol parental, su conexión con redes sociocomunitarias es frágil” (SPE, 2024f, p. 4).

graves de salud mental y adicción; además, algunos de ellos son víctimas de explotación sexual o tienen medidas o sanciones de responsabilidad penal juvenil. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud (2023), el 69% de los NNA con vulneración de derechos presentan trastornos mentales, siendo especialmente preponderante el riesgo suicida (45,3%), la dependencia de drogas (40%) y trastornos de conducta (disocial 25,7% y negativista desafiante 23,5%). En el caso de aquellos en residencias de protección del Estado, la totalidad requiere de administración de fármacos diariamente (Corte Suprema, 2024), lo que revela la complejidad del cuidado que actualmente sobrepasa las capacidades de los equipos para realizar el trabajo de reparación y protección que está mandatado a garantizar el Servicio. El consumo problemático de alcohol y drogas, por ejemplo, es altamente prevalente y la oferta de programas de tratamiento resulta compleja al exigir voluntariedad de los adolescentes, así como la eliminación total de todo tipo de consumo sin posibilidad de reducción progresiva y gradual.

También se ha levantado la preocupación con respecto a distintas deficiencias relacionadas con el desarrollo de los NNA y el entorno de cuidado residencial. A pesar de que la nueva modalidad de residencia familiar busca constituirse como un espacio bien tratante y de clima familiar, es una preocupación que los niños, niñas y jóvenes deben adaptarse a un funcionamiento institucional que suele ser rígido y que no permite construir una vida cotidiana en la cual lo particular tenga reconocimiento, dificultando el desarrollo de un sentido de autonomía, identidad y capacidad de agencia en la vida cotidiana, además de perjudicar su individualidad y autonomía progresiva. El clima familiar que se busca promover en las nuevas residencias se ve afectado también por la falta de distinción entre los espacios de vivienda y cotidianidad de los NNA, los espacios de trabajo del personal y de intervención terapéutica, diluyendo el sentido de hogar y familiaridad por la alta institucionalización de todas las instancias.

Por otra parte, el alto índice de ausentismo por licencias médicas y rotación del personal (Corte Suprema, 2024) también imposibilita la continuidad de la atención, teniendo que enfrentar los NNA un constante cambio de figuras de referencia en su intervención residencial, el cual debiese entregar estabilidad y confianza en el contexto institucional. La carga administrativa que deben asumir los equipos también limita el tiempo que pueden dedicar a la interacción directa con los NNA y dificulta más este aspecto.

Otro problema crítico que el nuevo diseño no ha logrado resolver es la percepción negativa que tiene la población geográficamente cercana sobre las residencias. A diferencia del programa de familias de acogida, que cuenta con una amplia aceptación, las residencias han sido asociadas a inseguridad y conflictos, generando un estigma hacia los NNA en cuidado residencial y una baja aceptación por parte de vecinos ante la instalación de nuevos hogares de este tipo en sus barrios. Esta situación plantea la reflexión sobre cómo el Estado y la sociedad colaboran en la protección y cuidado de la infancia más vulnerable de nuestra sociedad.

Propuestas:

- Aumentar las competencias de los equipos residenciales para mejorar la calidad del abordaje y tratamiento de los casos. El padecimiento de graves condiciones de salud mental, abuso de sustancias, explotación sexual y/o involucramiento en la justicia penal (y la intersección entre ellos) son frecuentes en esta población (en comparación con la población general), por lo tanto, se debe avanzar en una mayor preparación de los equipos de cuidado residencial, poniendo especial énfasis en la integralidad de la intervención, la cual es fundamental para abordar la polivictimización que experimentan los NNA. Esto debe ir acompañado también de una atención más amplia, rápida y coordinada por parte de los sectores de salud y de educación, lo que facilitaría el trabajo de los equipos dentro de las residencias.
- Favorecer la promoción de los vínculos y el resguardo de la identidad de los NNA durante su internación, mediante el establecimiento de figuras significativas en sus cuidados cotidianos. Todos ellos deben contar con un adulto de referencia para sus necesidades propias, siendo también un interlocutor para informar a las familias respecto de los procesos que viven en el día a día —y que muchas veces no son informados, según los entrevistados—, para así mantener el vínculo con los NNA.
- Distinguir los espacios de intervención y vivienda, realizando las intervenciones fuera de las residencias para mantener un clima acogedor y familiar dentro de ellas, en línea con los objetivos del nuevo modelo residencial, y generar contextos menos institucionalizados para los NNA en su cotidianidad. Asimismo, se deben incorporar intervenciones que puedan integrarse a la experiencia cotidiana de los NNA y sus familias.

- Tomar medidas para combatir la estigmatización de las residencias y de los niños, niñas y adolescentes que las habitan, realizando esfuerzos para sensibilizar a la población sobre la responsabilidad social compartida en el cuidado alternativo. Además, se debe promover la integración social de estos menores mediante redes de apoyo en los barrios y comunidades.

2.2 Desafíos de los programas de familia de acogida especializada

Con la priorización del acogimiento familiar como alternativa a la institucionalización, a nivel general es posible observar en los últimos años una tendencia que resulta coherente con el objetivo de favorecer los distintos tipos de familias de acogida por sobre el cuidado en residencias⁷. Si bien los cambios van en la dirección esperada, la disponibilidad de familias alternativas no ha crecido al ritmo requerido (en particular las externas) y aún uno de cada tres NNA se encuentra en cuidado residencial. Particularmente alarmante resulta que en estos programas residenciales haya 677 niños y niñas menores de tres años y 568 menores entre cuatro y siete años (reporte del SPE para el mes de diciembre de 2024), un grupo especialmente sensible a los efectos del cuidado institucionalizado (Muñoz, 2022).

Una dificultad que plantea es que la intervención terapéutica y psicoeducativa a las familias de acogida a cargo de la dupla psicosocial es débil en cuanto a calidad y frecuencia. Las instancias de acompañamiento, como las visitas domiciliarias y llamados telefónicos, no tienen la periodicidad requerida por estas familias, sobre todo para aquellas externas que tienden a solicitar más apoyo cotidiano que las extensas (SPE, 2024b).

También se carece de capacitaciones ajustadas a las particularidades de las familias de acogida externa y extensa, las cuales enfrentan desafíos diferentes. Por un lado, las FAE extensa tienden a tener dificultades que dicen relación con “historias de vulneración de derechos, situaciones donde no se respetan las órdenes de alejamiento de las familias de origen o dificultades para identificar factores de riesgo para las y los NNA” (SPE, 2024b, p. 6). El principal desafío para estas familias es mantener la seguridad del niño o niña en un entorno cercano a la de su vulneración. La familia externa, en cambio, enfrenta desafíos vinculados al desarrollo de redes de soporte (vecinos, los establecimientos educacionales, municipios, etcétera) (Unicef,

2019); adecuación de expectativas con respecto al tiempo de acogimiento, las alternativas de adopción, el rango de edad del NNA que recibirán, entre otras, y la preparación para hacer frente a las posibles dificultades del acogimiento familiar, que en ocasiones es idealizada.

Otro aspecto importante es la necesidad de especialización del programa FAE, tanto en relación con las edades de los NNA, como en problemas complejos de salud. Los programas FAE y sus orientaciones técnicas no se ajustan formalmente a las necesidades y características específicas de las distintas etapas vitales como sí lo hacen las residencias. Las intervenciones destinadas a reparar las experiencias de maltrato y separación de la familia de origen, aunque deben seguir lineamientos comunes, no pueden estandarizarse frente a las necesidades particulares que tiene la primera infancia, la segunda infancia y la adolescencia en términos de desarrollo emocional y cognitivo. Para continuar con la priorización de la modalidad de cuidado de familias de acogida, se debe avanzar en la especialización del programa —y profesionalización de algunas de las familias— de modo que familias de acogida tengan los conocimientos y capacidades necesarias para cuidar a NNA con condiciones más difíciles de tratar.

Propuestas:

- Es necesario fortalecer la preparación y el acompañamiento psicosocial a las familias de acogida, aumentando la frecuencia y contención por parte de las duplas psicosociales. Para ello, se requiere evaluar la cantidad de casos asignados a cada dupla, con el fin de reducir su carga y así poder garantizar un acompañamiento de mayor tiempo y calidad.
- Debido a las importantes diferencias y necesidades de las familias de acogida extensa y externas, el proceso de fortalecimiento de sus capacidades debe ser diseñado de manera diferenciada. Esto implica orientar a los equipos y los procesos de capacitación y acompañamiento según las particularidades de cada modalidad de acogimiento familiar, así como diseñar esquemas de financiamiento que sean capaces de responder a requerimientos distintos. Asimismo, se sugiere avanzar en la especialización del programa FAE en el enfoque de curso de vida, implementando capacitaciones para los profesionales y cuidadores para así adaptarse de manera más efectiva a las necesidades de los NNA de acuerdo con su etapa vital.

⁷ El acogimiento familiar puede ser por una familia vinculada consanguíneamente (extensa) y no vinculada consanguíneamente (externa) al NNA, existiendo también las FAE de emergencia, disponibles para acoger de manera inmediata por un tiempo máximo de seis meses.

- En la misma línea, se recomienda avanzar hacia la instalación de familias de acogida profesionales (cuyo trabajo principal sea el de ser familia de acogida) para recibir a niñas y niños pequeños que presentan problemas de salud más complejos y particulares que el promedio y que imposibilitan el acogimiento actualmente. Para esto se debe contar con mecanismos amplios y rigurosos de acompañamiento y supervisión.
- Conforme con la priorización de la modalidad de acogimiento familiar, las residencias debiesen contar con un programa FAE adosado para que las transiciones de NNA de la modalidad de cuidado residencial a familia de acogida pueda realizarse con los mismos colaboradores, garantizando mayor continuidad en el cuidado.

2.3 Desafíos del trabajo con las familias de origen y el proceso de revinculación

Uno de los predictores de una reunificación exitosa tras el paso por cuidado alternativo es contar con la cercanía y participación de la familia de origen en la intervención del NNA (Unicef, 2021). Preservar este vínculo afectivo, así como brindar apoyo a las familias para modificar las condiciones que constituyen vulneraciones, deben entenderse como objetivos fundamentales del cuidado alternativo. Por esto, el rediseño de la oferta programática del SPE, anunciado en el año 2020, incorporó la intervención terapéutica familiar como uno de sus nuevos ámbitos de acción, con el objetivo de fortalecer las habilidades parentales y la dinámica familiar para facilitar la reunificación, constituyendo un importante avance. Las orientaciones técnicas del programa encargado de este ámbito fueron recientemente aprobadas⁸, con lo que se espera dar claridad sobre sus estrategias, periodicidad y encargados, asunto que históricamente ha sido implementado sin recursos ni lineamientos comunes (Unicef, 2021).

A pesar de esto, persisten nudos críticos en esta dimensión, como la falta de información sobre las familias de origen. Las organizaciones a menudo deben desempeñar una función “detectivesca” para localizar a las familias al carecer de información precisa y oportuna para encontrarlas y realizar un seguimiento adecuado. Esta falta de datos se vuelve particularmente problemática durante el periodo inicial de evaluación de la familia de origen, en el que se analizan los recursos disponibles para determinar

la viabilidad de la reunificación. Por lo tanto, esta situación constituye una barrera importante que dificulta, y en algunos casos, imposibilita el trabajo con las familias.

También se sostiene entre los entrevistados la necesidad de una coordinación más efectiva para el acceso de las familias de origen a la oferta de protección social y a los programas especializados del intersector, especialmente cuando se deben abordar situaciones críticas como alcoholismo, drogadicción, trastornos de salud mental o violencia doméstica al interior de ellas. Sin la corrección de las circunstancias familiares que han propiciado la vulneración del NNA, la reunificación no es posible o no es duradera. Por esto, la conexión de los equipos de cuidado alternativo con la red de protección social debe ser clara para trabajar de forma integral las dificultades de las familias cuando el trabajo psicosocial no es suficiente. Además, el trabajo debe ser coordinado con criterios y guías para asegurar un tratamiento oportuno y eficaz, evitando la sobreintervención.

Otro desafío sobre el trabajo con las familias tiene relación con el permanente estigma asociado a estas, que funciona como barrera para su involucramiento y colaboración en el trabajo con los NNA. A menudo, se tiende a trabajar con estas familias desde una perspectiva de déficit y vulnerabilidad (Unicef, 2021), perdiendo de vista su capacidad de agencia y decisión durante los procesos de intervención. Por esto, las instituciones y los equipos deben desarrollar herramientas para construir relaciones de colaboración y apoyo con estos grupos. La especialización en este ámbito implica contar con recursos y estrategias para trabajar con familias que han experimentado múltiples adversidades, promoviendo un enfoque basado en la compasión y la reflexividad para comprender la complejidad de los orígenes de la vulneración y la historia familiar.

Una última problemática para considerar tiene relación con la preparación para la reunificación con la familia de origen. En un reciente estudio del Centro de Estudios Justicia y Sociedad (CJS, 2024) se señala que un 67% de los NNA en cuidado residencial⁹ ha tenido dos ingresos o más a esta modalidad de cuidado y un 10% más de cinco ingresos. Estos altos niveles de reintegro son multicausales, sin embargo, la preparación para la reunificación y egreso pueden ser determinantes para

8 Resolución Exenta N° 729, que aprueba orientación técnica del programa Fortalecimiento y vinculación familiar para residencias de segunda infancia (25 de junio del año 2024); N°993 para residencias de adolescencia temprana (4 de septiembre de 2024) y N°995 para residencias de adolescencia (4 de septiembre de 2024).

9 Con una muestra de 10.091 NNA entre 9 y 18 años en cuidado residencial durante los años 2016 y 2022.

el éxito o fracaso de esta transición delicada en el que las familias de origen y los NNA vuelven a una situación vulnerable ante la pérdida del sostén institucional. Sobre esta etapa se ha planteado que en la práctica no hay una verdadera preparación para el egreso y tampoco un apoyo sostenido tras este hito. El diseño de los programas de cuidado alternativo no contempla acciones ni recursos para esta etapa de la intervención, generándose un distanciamiento progresivo del equipo con las familias y los NNA, impidiendo anticipar potenciales situaciones de riesgo durante el periodo de adaptación a la nueva dinámica relacional y tampoco ayudando a las familias en relación con las posibles ansiedades y temores vinculados a reasumir el cuidado y la crianza del NNA.

Propuestas:

- Establecer programas de revinculación familiar en todas las residencias y oficinas del programa FAE, y dar prioridad a la capacitación de los profesionales en los programas recientemente diseñados para formalizar el trabajo con las familias de origen, enfatizando en las metodologías a emplear, la periodicidad de las intervenciones y los roles específicos de los profesionales que deben asumir esta labor.
- Mejorar los registros de información sobre las familias de origen entregados a los organismos encargados de los programas residenciales y FAE. La información completa y oportuna resulta fundamental para una adecuada planificación y ejecución de los planes de revinculación familiar.
- El trabajo con las familias de origen debe ser en coordinación con la red de protección social para impulsar integralmente los cambios familiares necesarios para una reunificación exitosa. Para esto es fundamental la conexión de los equipos de cuidado alternativo con los distintos servicios de la red, lo que requiere claras indicaciones de comunicación y acceso, para la inmediata vinculación de la familia con los programas que fomenten oportunidades de empleo, asistencia financiera y solución de problemas específicos como adicciones, violencia intrafamiliar o salud mental.
- El trabajo con las familias de origen —que debe desarrollarse desde el ingreso y posterior al egreso del NNA—, deben estar orientadas hacia un enfo-

que basado en los recursos y no en las falencias, enfatizando en las capacidades y oportunidades favorables que la familia posee. Se debe considerar a la familia como un actor clave en el tratamiento del NNA y su agencia frente a la toma de decisiones, involucrándolo en las rutinas y plan de trabajo durante su institucionalización. Esto requiere de una relación horizontal con las familias, de colaboración y comunicación por sobre el control y la vigilancia.

- Establecer mecanismos de acompañamiento claros para que las familias se sientan y sean efectivamente apoyadas una vez que el NNA vuelva al espacio familiar, además de recursos específicos para el acompañamiento integral después del egreso, implementando una permanencia de los cuidados para garantizar que no se produzcan reingresos, sobre todo durante los primeros meses.

2.4 Desafíos de la preparación para la vida independiente

Uno de los principales desafíos del egreso es que implica una nueva interrupción en la vida del joven, en la que se espera la adaptación a un nuevo contexto, pero esta vez separado de la institucionalidad. Quienes egresan del sistema presentan mayores dificultades para lograr niveles de estabilidad social, económica, mental, emocional y habitacional tras el egreso (CJS, 2021b) y el acompañamiento tiene un rol fundamental en los resultados de este proceso. De ahí la necesidad de atender esta etapa con igual importancia que las otras intervenciones dentro de la protección especializada.

Dentro del rediseño de la oferta programática con la creación del SPE se anunció la integración de la preparación para la vida independiente (artículo 23)¹⁰, programa dirigido a adolescentes de entre 14 y 17 años que, habiendo agotado las posibilidades de revincularse con su familia de origen, extensa o de adopción, deben prepararse para egresar del Servicio al cumplir la mayoría de edad. Sin embargo, aún se espera su implementación para dar acompañamiento y preparación a los aproximadamente 400 adolescentes que anualmente alcanzan la mayoría de edad bajo la protección del Estado (SPE, 2024a)¹¹.

10 También la implementación de residencias de vida independiente para jóvenes entre 18 a 24 años que estén cursando estudios, modelo residencial que aún no se ha implementado.

11 La normativa 21.302 indica que los adolescentes al cumplir 18 años deben egresar de la red de protección, a menos que se encuentren estudiando, teniendo derecho de permanecer en el servicio hasta los 24 años.

El apoyo que contempla el programa de vida independiente, de acuerdo con las orientaciones técnicas recientemente publicadas¹², consta de acompañamiento personalizado para el desarrollo de habilidades para la vida independiente¹³ a cargo de un terapeuta ocupacional, junto con la gestión de soportes intersectoriales y comunitarios. Dado que su diseño e instalación es reciente, no existe aún evidencia sobre la efectividad de este importante programa, por lo que una evaluación de su impacto debería ser prioritaria, lo que es factible mientras el programa aún no tenga cobertura universal.

Una gran dificultad de este tipo de egreso del sistema, además de la gradual pérdida del apoyo institucional, es que a menudo estos jóvenes carecen de vínculos de apoyo importantes (CJS, 2021b). Por esto, como fue sugerido por el Hogar de Cristo (2018) y el Centro de Justicia y Sociedad UC (2021a), se ha transitado en las orientaciones a un enfoque de interdependencia, alejándose teóricamente de la búsqueda de la autosuficiencia absoluta, y relevando la necesidad de conexión social, apoyo continuo y desarrollo de una red de seguridad (SPE, 2024c). Este cambio, sin embargo, debe ser plasmado en una buena gestión de soportes intersectoriales y comunitarios para estos jóvenes, para lo que se requiere del involucramiento activo de los ministerios sectoriales como vivienda, salud, trabajo y previsión social, con canales claros que se ausentan actualmente en las orientaciones técnicas del programa.

Otro punto crítico es el seguimiento y apoyo a los jóvenes una vez que se desligan del Servicio. Actualmente, no se dispone de registros robustos y sistemáticos sobre la reinserción de los jóvenes que egresan de la red. Esto dificulta evaluar si logran reintegrarse socialmente, insertarse en el mercado laboral, mantener estabilidad habitacional, entre otros aspectos, impidiendo una evaluación global de los resultados de las intervenciones de cuidado alternativo y de preparación para la vida independiente. Es imprescindible avanzar en el conocimiento sobre las trayectorias de vida de los jóvenes una vez que egresan del sistema, por lo que la Ley N°21.302 establece que, tras el egreso del NNA, las Oficinas Locales de Niñez (OLN) deben realizar un seguimiento durante los 24 meses posteriores a la salida del Servicio, lo que está en proceso de implementación. Esta evaluación

periódica debiera permitir levantar alertas tempranas para proporcionar el apoyo preventivo y reactivo a los jóvenes. Junto a esto, el seguimiento debe diseñarse de manera que permita el levantamiento de información con respecto a la inserción de los jóvenes a nivel agregado en las distintas dimensiones, facilitando evaluar las falencias de los proyectos de vida independiente.

Por otra parte, el desarrollo de habilidades es un proceso continuo e incremental a lo largo de la vida. Para que los NNA logren una salida exitosa a la vida independiente tienen que estar preparados en sus capacidades sociales, cognitivas, físicas, y académicas. Por ello, el foco en el desarrollo de los NNA debería ser constante y transversal a las intervenciones en cuidado alternativo, no solo dando inicio a estos esfuerzos a partir de los 14 años. Debe trabajarse bajo la máxima que si el Servicio se preocupa de la preparación de los NNA para salir a la vida independiente recién a los 14 años, llegará 14 años tarde a este desafío.

En relación con esto, uno de los debates vigentes a nivel nacional e internacional sobre transición a la adultez dice relación con la edad de egreso. Actualmente los jóvenes presentan problemas más complejos y diversos, dificultando el tratamiento de reparación. A su vez, los entrevistados afirman que muchos jóvenes alcanzan la mayoría de edad sin contar con las capacidades mínimas para vivir fuera de la red del Servicio, por lo cual la flexibilidad en la edad de egreso se vuelve esencial ante el principio de priorización del interés superior del NNA.

Propuestas:

- La intervención de acompañamiento a la vida independiente es especialmente importante situarla fuera del establecimiento de cuidado alternativo para diferenciarlo del entorno donde se trabajó con el joven (o que se continúa trabajando) la protección y reparación del daño. El programa para la vida independiente debe estar enfocado en el crecimiento, el aprendizaje y el desarrollo de nuevas capacidades, por lo cual, la distinción de espacios de intervención no es solo necesario sino también posiblemente estimulante. Modelos como Casa Alma y Aldeas Infantiles SOS son ejemplos destacados de cómo implementar esta intervención fuera del entorno residencial.

12 Ver en: <https://www.servicioproteccion.gob.cl/portal/Colaboradores/Orientaciones-tecnicas/2489:Resolucion-Exenta-N-996>

13 “(...) a fin de generar el desarrollo progresivo de su autonomía en ocho áreas de contenido relevantes para la vida interdependiente: salud y autocuidado, organización doméstica, educación y vocación, capacitación, empleo e inserción laboral, educación financiera, ciudadanía y moverse por la ciudad, habitabilidad o vivienda y, transversalmente, el desarrollo personal e identidad, gestionando los soportes de redes intersectoriales y comunitarias atinentes a sus situaciones y contextos familiares.” (SPE, 2024c, p. 21).

- Los mecanismos y canales de articulación con el sector educación, salud, protección social y vivienda deben estar claramente establecidos y señalados, a fin de que el gestor del programa pueda fácilmente establecer las conexiones correspondientes. El Servicio debe también ampliar los convenios de colaboración con los ministerios sectoriales para que los cupos prioritarios sean garantizados para todos los que egresan anualmente.
- Hacer efectivo el seguimiento dos años post egreso por las OLN, sin interrupción de las evaluaciones. El seguimiento debe ser capaz de levantar alertas tempranas para proporcionar el apoyo necesario en cada caso y generar indicadores agregados sobre la inserción social para evaluar la eficacia de los proyectos de preparación para la vida independiente.
- Frente al principio de priorización del interés superior del NNA se debe evaluar la extensión de los servicios de protección especializada para mayores de 18 años sin el requerimiento de estar estudiando, tanto para los programas residenciales como complementarios. Esto, entendiendo que las pretensiones de autonomía cumplida con la mayoría de edad legal no se condicen con las etapas de desarrollo psicoemocional de los NNA, extendiéndose los procesos de maduración y desarrollo más allá de los 18 años.

2.5 Desafíos de los equipos de cuidado alternativo y en la gestión de recursos humanos

Dentro de los objetivos fundamentales del cuidado alternativo está la reparación de los daños causados por la vulneración y separación afectiva (Morales et al., 2015), mitigando la reproducción de factores de riesgo tras el egreso. Es un trabajo delicado y complejo en el que los equipos técnico-profesionales y los cuidadores de trato directo son los principales agentes de cambio junto a las familias de origen.

En relación con esto, el último informe de visitas de la Corte Suprema (2024) destaca la situación de agotamiento de los equipos, la alta rotación y la falta de cohesión, factores que afectan tanto la estabilidad como la calidad del cuidado que reciben los NNA. Ante este panorama, estudios como el de CJS (2023) ya han señalado la necesidad de implementar espacios para el autocuidado y la contención, además de encuentros que permitan compartir experiencias, problemáticas y prácticas exitosas

entre los trabajadores. La inclusión de reuniones estamentales para la búsqueda de soluciones conjuntas también ha resultado exitosa en algunas residencias, no solo para fortalecer la cohesión sino también para incrementar la resolutiveidad de los equipos. Asimismo, el acompañamiento psicológico es señalado como indispensable para sostener intervenciones complejas. Sin embargo, se carece de espacios, tiempos y recursos adecuados para crear estas instancias de autocuidado (CJS, 2023).

Como ya fue mencionado anteriormente, se ha sostenido, además, que los equipos carecen en algunos casos de las competencias y las habilidades prácticas necesarias para el trabajo que implica la restitución de derechos. El Hogar de Cristo en el año 2018 ya diagnosticaba “una falta de competencias técnicas, tanto frente a los perfiles con los cuales se trabaja, como con los conocimientos técnicos básicos y especializados que deben incorporar.” (p. 95). Es aún más grave cuando los profesionales llegan sin experiencia previa en el abordaje de vulneraciones profundas, lo que puede resultar perjudicial para la experiencia de los NNA y con el riesgo de que el propio sistema genere agravantes o nuevas vulneraciones. Frente a esto se observa no solo la necesidad de mayor capacitación, sino también la falta de oferta de profesionales con el nivel de preparación, experiencia requerida e incentivos para desempeñar estos roles de mayor complejidad en forma sostenida.

Por otra parte, el cuidado alternativo residencial y de familia de acogida tiene como marco el acompañamiento terapéutico¹⁴ con foco en la práctica informada del trauma, que busca que toda intervención con el NNA sea bajo el entendimiento de que los eventos traumáticos sufridos desde temprana edad han influido y condicionado su desarrollo emocional y neurológico, por lo tanto, los problemas que surgen como comportamientos disruptivos y desregulación emocional se comprenden como “manifestación de las experiencias de adversidad” (CJS, 2024, p. 23). Por esto se requiere de un trato pasivo y reflexivo por parte de todos los involucrados en el cuidado de los NNA. Sin embargo, a pesar de que el enfoque ha sido integrado en las orientaciones técnicas como paradigma transversal a los equipos, y en instancias formadoras de la Academia Conectando Saberes, la transferencia técnica ha sido débil e insuficiente, sin permear suficientemente las prácticas de los equipos.

En relación con las capacitaciones del Servicio a los funcionarios, la Corte Suprema (2024) también ha asegurado la

14 El acompañamiento terapéutico es el enfoque que enmarca toda intervención de cuidado alternativo de los NNA y sus familias, y busca acompañar y fortalecer las capacidades de los involucrados desde la cotidianidad.

escasez de oferta de perfeccionamiento y falta de objetivos macro que permitan dar consistencia a los aprendizajes. Se suma a esto la deficiente comunicación interna entre el diseño de los contenidos de la Academia Conectando Saberes y las orientaciones técnicas de los programas de intervención, siendo las capacitaciones frecuentemente poco útiles para la labor diaria de los profesionales y técnicos, según lo señalado por los entrevistados. Esto subraya la necesidad de mejorar el flujo de información entre las unidades responsables del diseño de ambos instrumentos.

Finalmente, aún no se ha logrado un funcionamiento adecuado y eficiente de la intervención multidimensional y multiprofesional por parte de los equipos asignados para realizar el acompañamiento de casos. Como señalan las orientaciones técnicas, los NNA en cuidado alternativo deben tener un profesional encargado del acompañamiento terapéutico individual, quien cuenta con un equipo multidisciplinario que contribuye a que el plan de intervención aborde todas las áreas necesarias. El encargado del caso debe actuar como el punto de contacto principal del NNA y debe manejar una carga de casos moderada para garantizar un seguimiento adecuado. Este modelo, que ha demostrado ser eficaz en sistemas de protección especializada en otros países de acuerdo a los expertos entrevistados, en la práctica resulta en una atención proporcionada por múltiples profesionales, generando descoordinación, inestabilidad en los vínculos y en algunos casos, desidia en la atención. Es crucial que la intervención multidisciplinaria no se limite a reunir a diferentes profesionales, sino que implique la presencia de una figura estable y de confianza, con acceso a un equipo de apoyo para un trabajo integrado y eficiente.

Propuestas:

- Fortalecer la formación práctica de la transferencia técnica del Servicio a los equipos de cuidado alternativo para avanzar en una mayor preparación de los profesionales en el ejercicio cotidiano de su labor, sobre todo en el tratamiento de problemas de salud mental, consumo de sustancias, necesidades educativas especiales, reparación en caso de vulneraciones como abuso sexual y conducta disruptiva. Para esto, es crucial atender y diseñar la transferencia técnica en función de las necesidades que los mismos equipos detectan en su ejercicio.
- Desarrollar una capacitación continua en el acompañamiento terapéutico con enfoque en trauma complejo, poniendo acento en el aprendizaje práctico de

este abordaje. Debe ser dirigido a todos los miembros de los equipos (profesionales técnicos, cuidadores de trato directo, asistentes auxiliares, etcétera) para asegurar que todos estén debidamente capacitados y contribuyan de manera efectiva al proceso de reparación y cuidado. Además, las orientaciones técnicas de los programas deben ser más específicas y detalladas en cuanto al abordaje en trauma complejo.

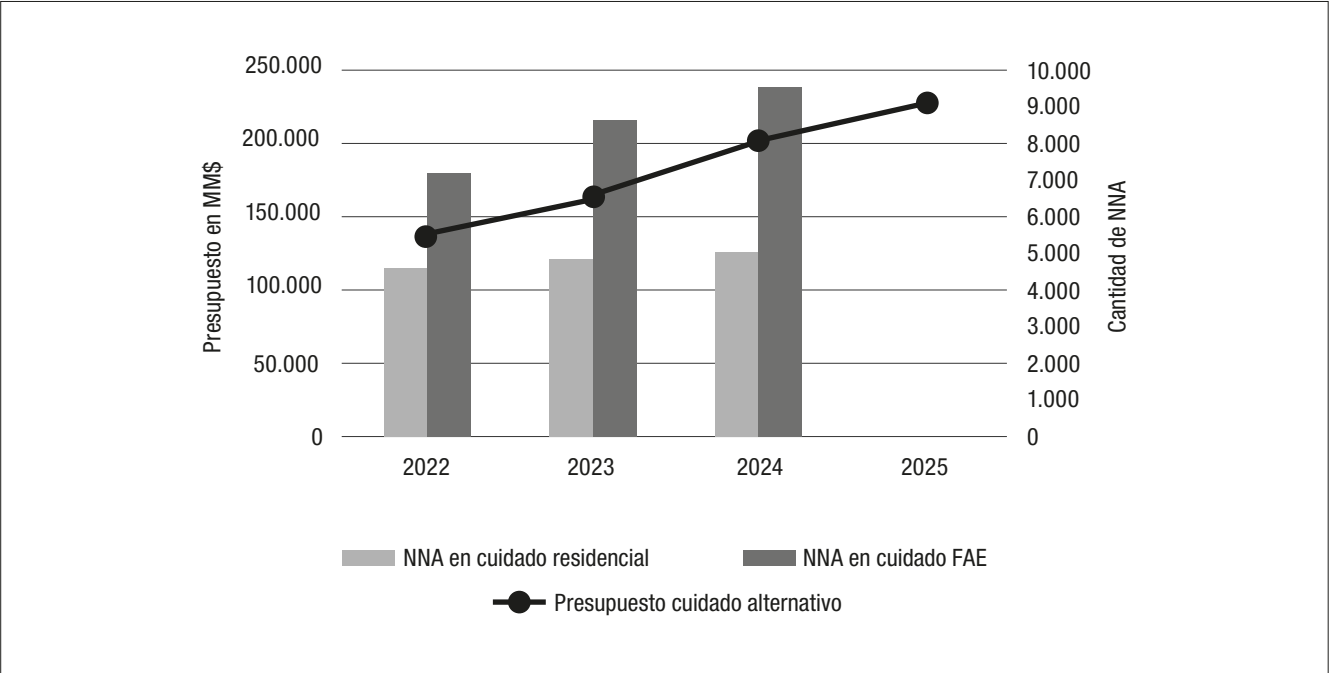
- En línea con fortalecer las políticas de cuidado y bienestar integral de los trabajadores¹⁵, junto con evitar desgastes y rotación de personal, es fundamental contar con instancias formales de supervisión reflexiva, abordando el trauma vicario o secundario, y el estrés postraumático de los profesionales.
- Se debe promover la toma de decisiones conjunta entre los equipos y contar con jefaturas que tengan tiempo y recursos específicos para el seguimiento, revisión y monitoreo de sus equipos. Se deben capacitar los liderazgos para que cuenten con herramientas de gestión de equipos y deben contar con un entrenamiento, acompañamiento y mentoría, permitiendo que tengan tiempo reservado para ello.
- Impulsar cambios en la cultura organizacional del Servicio hacia ambientes laborales bien tratantes, lo que debe fomentarse desde la dirección nacional y sus jefaturas con una planificación estratégica innovadora con distintas etapas, seguimiento y retroalimentación de los cambios en curso.

3. Crisis en el financiamiento del cuidado alternativo

A partir de los cambios normativos, institucionales y compromisos de derechos progresivos adoptado por el Estado, surge la pregunta por la forma en que se han puesto a disposición los recursos suficientes como para poder hacer frente a las nuevas exigencias. Aspectos como los problemas con los procesos de licitación (Comisión Especial Investigadora, 2023), la existencia sostenida de residencias con sobrecupos que atentan contra los nuevos estándares que se busca exigir al sistema (Poder Judicial, 2023), la identificación de brechas entre gastos requeridos y el financiamiento entregado para cuidados en residencias (Muñoz, 2022), y la distancia significativa entre este financiamiento y lo requerido para aumentar los estándares de atención (SPE, 2024d), alertan sobre desajustes profundos en el financiamiento que el Servicio está destinando para el cuidado alternativo.

15 Una de las cuatro prioridades de gestión 2024-2026 del SPE (SPE, 2024).

Figura 2. Evolución del presupuesto y cantidad de NNA en cuidado alternativo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Presupuestos (Dipres) e informes mensuales del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

Tabla 1. Evolución del presupuesto y cantidad de NNA por programa (2022-2025)

	2022 (millones \$)	2023 (millones \$)	2024 (millones \$)	2025 (millones \$)	Variación % (2022-2025)
Cuidado Alternativo Administración Directa	39.206	53.111	67.249	76.101	+94%
Cuidado Alternativo transferencias a privados	107.014	115.135	131.834	142.113	+33%
Total	146.220	168.246	199.083	218.214	+49%
	2022 (promedio mensual)	2023 (promedio mensual)	2024 (promedio mensual)	2025 (estimado)	Variación % (2022-2025)
Cantidad de NNA en cuidado residencial	4.556	4.734	4.906	5.107	+12%
Cantidad de NNA en cuidado FAE	7.130	8.573	9.463	10.411	+46%
Total	11.686	13.307	14.369	15.518	+33%
	2022 (millones \$ / total NNA)	2023 (millones \$ / total NNA)	2024 (millones \$ / total NNA)	2025 (millones \$ / total NNA)	Variación % (2022-2025)
Presupuesto por NNA en Cuidado Alternativo	12,51	12,64	13,86	14,06	12%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Dirección de Presupuestos (Dipres) e informes mensuales del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.
Nota: montos en millones \$ año 2024. Montos reajustados por inflación, usando 2024 como línea base. Para 2025 se usó proyección de inflación del 3%. Cantidad de NNA calculado como el promedio de atenciones mensuales reportadas por el Servicio.
Para estimación de NNA 2025 se utilizó las cantidades reportadas por el Servicio para el mes de enero de 2025 y se proyectó una evolución mensual como la observada entre enero y diciembre de 2024.

De acuerdo con las cifras de la Dirección de Presupuestos, 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 real¹⁶ 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, como se observa en la Figura 2, 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 (tal como se detalla en la Tabla 1).

El Servicio se propuso avanzar en dos direcciones que resultan coherentes con las declaraciones y compromisos de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia, así como con la evidencia nacional e internacional. Por un lado, se está haciendo un esfuerzo por reducir al máximo posible la cantidad de NNA cuidados en residencias, priorizando y fomentando el cuidado desinstitucionalizado a través de familias de acogida (extensas y externas) y de adopción cuando otorguen una protección adecuada, reservando como último recurso el acogimiento residencial. Por otra parte, se ha avanzado en intentar dotar al sistema de mejores estándares para las residencias —tanto de administración directa como delegadas— generando un nuevo mecanismo de acreditación para organismos colaboradores y apuntando a reducir la cantidad de NNA por residencia. A partir de estos dos focos prioritarios, a continuación, se identifican algunos nudos y recomendaciones que pueden derivarse del análisis de los recursos que se están destinando por parte del Servicio.

3.1 Potenciar cobertura de familias de acogida

Al comparar 2024 con el año anterior (Tabla 1), se observa un aumento del 7,9% de los NNA que integran el sistema de cuidados alternativos. Este incremento es más significativo en programas FAE (9,7%) que en residencias (4,8%). Si bien la tendencia cumple con la expectativa de

ir disminuyendo la proporción de NNA en instituciones de cuidado, esta reducción es muy tenue e incluso representa un aumento en términos absolutos. Estas cifras, más otros antecedentes entregados por diferentes actores entrevistados para este trabajo, dan cuenta de una persistencia en la falta de familias de acogida que permitan acelerar la desinstitucionalización del cuidado, en particular el de menores de tres años.

En general, el sistema de monitoreo de los programas públicos llevado a cabo por Dipres no ha levantado observaciones significativas para los programas FAE (tanto de administración directa FAE-AADD como delegada FAE-OCA). Además de constituir una alternativa de cuidado que permite restituir el derecho de NNA a vivir en familia, en concordancia con los compromisos adquiridos por el Estado de Chile, el gasto por beneficiario es sustantivamente menor que en residencias. Para el año 2023, el gasto por beneficiario para FAE OCA fue de \$4.162.500 anuales, mientras que en FAE AADD este monto llega en torno a los \$8 millones sin considerar habilitación previa de infraestructura (Dipres, 2023). Este monto representa menos de una cuarta parte del financiamiento para residencias de organismos colaboradores y menos de una décima parte de la inversión requerida para residencias de administración directa. Estos números muestran que invertir en aumentar la oferta de familias de acogida podría ser no solo beneficioso para los niños, sino que, además, podría generar ahorros fiscales de corto plazo. Entonces, ¿se están generando los incentivos necesarios para fortalecer esta línea programática?

El programa de Captación de Familias de Acogida, cuyo propósito es captar, evaluar y capacitar a familias para que se constituyan como familias de acogida externa, ha tenido una calificación favorable tanto en la evaluación ex ante como en el monitoreo de programas sociales. Por ejemplo, para el año 2024 se informa que el 91% de las familias que inician el proceso de formación para el acogimiento a través de este programa lo termina exitosamente. No obstante, el aumento proyectado por este programa para la cantidad de familias alcanzadas no resulta coherente con la necesidad de ampliación. Si en el año 2023 se contabilizaron 1.589 familias alcanzadas por el programa, para 2024 se estima un leve aumento del 6%, llegando a las 1.684 familias. Para el año 2027 la proyección indica 2.006 familias. Este incremento parece insuficiente, toda vez que en la estimación encargada por el propio Servicio se espera que

16 Para los ajustes se utilizó un ajuste por IPC tomando 2024 como año base, a través de datos y proyecciones del Banco Central.

para 2027 solo en el tramo entre cero y tres años se requiera ofrecer espacios de cuidado alternativo para 2.013 menores (llegando hasta 2.129 menores en un escenario de alta demanda).

En la cuenta pública del Servicio se indica que en junio del año 2023 se realizó una campaña comunicacional a nivel nacional que logró la inscripción de más de 1.300 familias interesadas (SPE, 2024e). No obstante, esto no se reflejó en un aumento similar en la cantidad de NNA bajo el cuidado de familias de acogida. A esta dificultad para reclutar deben agregarse los desafíos de retención de aquellas familias que participan en el cuidado alternativo. A través de entrevistas a profesionales de programas FAE, se levantó la preocupación por la cantidad de familias externas que una vez que terminan su primer proceso de cuidado desisten de continuar, sobre todo a partir de experiencias negativas que podrían evitarse con un mejor seguimiento de casos y definición de las condiciones de cuidado y separación. Fortalecer los programas FAE requerirá de mayores recursos, pero estos no tendrán el impacto esperado si no van acompañados de una estrategia más ambiciosa de captación y retención de familias.

Propuestas:

- Realizar campañas de sensibilización para familias de acogida externas con mayor frecuencia. Actualmente estas familias representan una proporción menor dentro de los cuidados alternativos y son especialmente necesarias para aquellos menores de tres años que no cuentan con familias extensas disponibles. Estas campañas debieran aprovechar y potenciar con la disponibilidad de recursos el rol que actualmente cumplen los organismos colaboradores con programas FAE en distintos territorios, y no plantearse exclusivamente desde el nivel central.
- Fortalecer los programas de reclutamiento, formación y selección de familias de acogida. Los objetivos proyectados en estos programas deben ser coherentes con la cantidad de nuevas familias que se requieren para cumplir con el objetivo de disminuir al mínimo la estadía residencial de menores entre cero y tres años.

- Dotar a estos programas con recursos para asegurar que las familias de acogida, en particular aquellas familias externas, cuenten con el apoyo especializado que permita una mayor tasa de retención una vez terminado el período de cuidado. Debe priorizarse la inversión en generar las condiciones para que una familia externa pueda asumir nuevamente el rol, aprovechando las capacidades ya generadas. Para ello, resulta estratégico —y posiblemente costo efectivo— extender el financiamiento para un adecuado sistema de seguimiento posterior al egreso del NNA.
- Avanzar en la generación de ofertas familiares estables, por ejemplo, a través de un esquema de financiamiento capitativo¹⁷, con foco en aquellas zonas con mayor concentración de listas de espera y menores de tres años en residencias. Esto permitiría suplir la falta de una oferta residencial y familiar durante el período de transición del Servicio. Para ello podría aprovecharse la disponibilidad de organismos colaboradores para que generen y mantengan el vínculo con las familias.

3.2 Aumentar estándares de calidad del cuidado residencial

Pese a la priorización familiar antes mencionada, el sistema de cuidados actual deberá mantener una oferta residencial robusta y adecuadamente distribuida en términos territoriales. Durante este período de transición han existido dificultades para mantener una oferta residencial suficiente que se ajuste a los nuevos criterios que se buscan promover desde el Servicio. Lo anterior ha derivado en la imposibilidad de constituir un sistema que asegure la calidad y cobertura durante la transición entre modelos. Asimismo, resulta particularmente relevante la incorporación de la plena salvaguarda y respeto de los derechos humanos de los NNA, estableciendo mecanismos de prevención, alerta temprana e intervención en casos de vulneraciones graves o sistemáticas, ejercicio de violencia y exposición a diversos riesgos, entre ellos la explotación sexual o la utilización por bandas criminales para actividades ilícitas. Junto con esto deben desarrollarse sistemas más robustos de registro, notificación, denuncia e investigación de los casos¹⁸.

¹⁷ Una financiación capitativa es aquella en la cual el sistema asigna a ciertos proveedores de cuidados de una zona geográfica determinada un financiamiento basal calculado sobre la base de la cantidad de personas de dicha zona que está incluida dentro de la población a proteger, durante un periodo determinado (un año).

¹⁸ Véase en este sentido recomendaciones del Comité de Prevención de la Tortura, segundo informe anual 2021/2022, p. 35, que sostiene que “uno de los principales desafíos de la reconversión del sistema residencial, implica la adecuación y transición a un nuevo modelo apegado a exigentes estándares de derecho internacional para la custodia y cuidado de NNA, que deben ser integrados al quehacer del Estado” y hace recomendaciones específicas para su implementación.

La ya mencionada falta de oferta ha reducido la capacidad de seguimiento y sus consecuencias, lo que ha tenido efectos, por ejemplo, en la mantención en funcionamiento de residencias que no cuentan con los estándares necesarios. Las consecuencias de no acreditar¹⁹ organismos colaboradores o cerrar residencias, son muy altas en un sistema que ha debido recurrir a sobrecupos en forma generalizada, algo que contrasta con las cifras arrojadas por el sistema de fiscalización, donde 70 de las 112 fiscalizaciones resultaron negativas. Este funcionamiento al tope de las capacidades también ha significado que no exista una revisión exhaustiva de los criterios necesarios antes que las residencias entren en funcionamiento.

El Servicio ha anunciado nuevas licitaciones que responderán a una nueva normativa fijada en el reglamento de pagos actualizado (DS N° 19 del año 2022), con el fin de mejorar la cobertura y aumentar el estándar de las residencias gestionadas por organismos colaboradores acreditados. Las nuevas licitaciones deberán hacer frente a dos factores críticos interrelacionados: i) aumento de la capacidad y estándares y ii) subestimación de costos.

i) El cierre de residencias no ha ido de la mano de una habilitación de nueva oferta con mayores estándares, aspecto que, de acuerdo con los expertos entrevistados, no parece posible de revertir si las condiciones ofrecidas a los organismos colaboradores no cambian de forma sustantiva. Como ejemplo de esta dificultad del cumplimiento de estándares mínimos se han observado problemas en la capacidad de resolución y falta de planificación adecuada en relación con la infraestructura de las residencias, que, sumado a los déficits de recursos, afectan el bienestar y calidad de vida de los residentes. Se observan problemas de mantención, reparación y mejoramiento de inmuebles, graves carencias en sus instalaciones, constituyendo un riesgo para la seguridad de NNA, además de la falta de calefacción y servicios básicos (gas, abrigo, agua caliente, etcétera) (Poder Judicial, 2023). Estas fallas se han alertado desde hace años y se presentaron sugerencias de mejora y focos de urgencia asociadas a la construcción, arriendo y acondicionamiento de la infraestructura del Servicio que permita otorgar garantías de cuidado y protección a los niños, niñas y adolescentes que las habitan (Congreso Na-

cional de Chile, 2023). Sin embargo, a la fecha no se encuentran resueltas.

Al mismo tiempo, el sistema debe abordar urgentemente la falta de cupos en residencias, incorporando las necesidades de acuerdo con criterios de edad, zona de residencia y requerimientos especiales. El nuevo proceso de licitaciones deberá ser capaz de expandir sustantivamente la oferta para eliminar completamente las listas de espera y para que los sobrecupos se deban a situaciones puntuales justificadas y no a una forma de funcionamiento generalizada.

ii) Distintos estudios han constatado la diferencia entre el aporte que entrega el Servicio tras los procesos de licitación y los gastos efectivos en que debe incurrir una residencia para cumplir con el cuidado de los NNA. El propio SPE realiza una estimación a partir de distintos escenarios de costos. En función de entrevistas y grupos focales, se generó un escenario de “calidad alta” considerando residencias tipo para 12 NNA que busquen no solo “satisfacer necesidades básicas y restitución de derechos, sino de garantizar la formación de capacidades para su uso y goce efectivo” (SPE, 2024d). Este escenario, que representaría un mejor ajuste a los estándares comprometidos, implica aumentar a más del doble los montos por NNA, llegando en torno a los \$4 millones mensuales, sin considerar posibles mejoras adicionales en infraestructura.

Esta diferencia no es nueva y, entre otros aspectos, responde a una comprensión de la entrega de recursos en forma de aporte financiero del Estado a los organismos colaboradores y no como el financiamiento de una prestación completa. Explícitamente, en la presentación del nuevo reglamento de pagos DS N° 19 se menciona: “Como Servicio se paga un aporte financiero, que en ningún caso (sic) una compra de servicio y por tanto puede que no cubra la totalidad de los gastos, al igual que pasaba con la subvención del Sename, por lo que el OCA debe tener recursos financieros propios para cubrir el resto de la operación” (2022)²⁰. En la práctica, el Estado está haciendo explícita su renuncia al aseguramiento de la restitución adecuada del derecho de cuidado. Pueden existir distintos

19 Según la cuenta pública del Servicio (2024), desde su entrada en vigencia se acreditaron 185 colaboradores por el Consejo de Expertos y se rechazaron solo seis acreditaciones.

20 Ver en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-1370_recurso_pdf.pdf

mecanismos para el financiamiento de las residencias, pero independiente del rumbo que se escoja, el aseguramiento de estándares mínimos de cuidado no puede quedar sujeto a la capacidad incierta de los organismos de obtener financiamiento de fuentes desconocidas. Endosar la responsabilidad de cofinanciamiento, sin un plan para ello, impide que el sistema sea capaz de asegurar y hacer exigible nuevos y mejores estándares de cuidado, tal como se pretende empujar.

Pese a esta comprensión como aporte financiero, los nuevos procesos de licitación no solo deberán aumentar los recursos para revertir la situación descrita en los puntos anteriores. Es necesario generar condiciones habilitantes para que los organismos colaboradores mantengan el interés por participar de los procesos de licitación que debiera exigirles mejores estándares. El Servicio ha realizado un esfuerzo aumentando en forma significativa el monto fijo que entrega por cada NNA atendido, lo cual permite una mejor planificación por parte de los organismos, en línea con lo sugerido en distintos informes (Bedregal et al., 2017). Pero pese a los avances, para contar con residencias suficientes que cumplan con un alto estándar se requiere incrementar en forma sustantiva el actual presupuesto con el que operan los organismos acreditados.

Si se plantea transferir un aporte que tenga que ser complementado por los organismos colaboradores, se debiera transparentar la situación no solo a las instituciones, sino que a la sociedad completa. La ciudadanía debiera contar con la información suficiente como para conocer esta situación y actuar de modo tal de lograr el financiamiento requerido. En años recientes se ha resentido la capacidad de levantar recursos por parte de las organizaciones de la sociedad civil (Poblete, 2024), por lo que resulta necesario que se genere una campaña informativa del rol que tienen en el cuidado de aquellos NNA vulnerados en sus derechos, así como facilitar los procesos a través de los cuales las organizaciones puedan generar el financiamiento adicional. El estándar de atención no puede seguir siendo sacrificado ni postergado.

Propuestas:

- Generar un plan de licitaciones con un aumento progresivo de recursos que permita convocar llamados con mayor periodicidad, de modo de contar con tiempo para llevar a cabo soluciones alternativas en

caso de que no se logren los resultados esperados en alguno de los procesos. Se requiere incluir una herramienta legal que permita que los sobrecupos sean abordados con urgencia, generando con flexibilidad una nueva oferta donde sea requerida. Particularmente relevante resulta identificar las brechas territoriales, tanto de la oferta de plazas necesarias como de la existencia de organismos que sean capaces de ofrecer nuevos cupos con estándares de calidad.

- Permitir la prórroga de los convenios de programas de la antigua oferta una vez que comiencen las licitaciones de los nuevos programas, permitiendo desbarbar la instalación de la nueva oferta y una mayor gradualidad en la transición.
- La derivación de menores de tres años a familias de acogida, si bien busca ser una medida universal, no es factible a corto plazo, pues existen casos en que, por ejemplo, problemas de salud no lo hacen posible. Por ello es necesario contar con dispositivos como FAE profesionalizadas o residencias de emergencia y especializadas que en situaciones excepcionales acojan a niños y niñas menores de tres años que no puedan ser ingresados en FAE.
- Aumentar las exigencias del sistema de acreditación. En la medida en que los puntos anteriores permitan contar con una oferta residencial suficiente y dotada de mayores recursos, se podrá poner en funcionamiento un sistema de acreditación y monitoreo efectivo que asegure la calidad de las prestaciones ofrecidas en cada residencia. Este debiera complementarse con una adecuada fiscalización en terreno de las condiciones suficientes para el funcionamiento de las residencias.

4. Obstáculos en la organización institucional de la protección especializada

Tal como se ha mencionado previamente, existe un complejo entramado institucional para la concreción de la protección especializada (ver detalles en Figura 1), la que no ha estado ajena a dificultades de coordinación y armonización de sus funciones. Especial atención y análisis requieren los contrapesos de fiscalización y asistencia técnica, tanto del SPE como de los organismos colaboradores.

4.1 Multiplicidad de funciones en el SPE y escasa fiscalización y orientación externa

Las funciones del Servicio (artículo 6° Ley N° 21.302) engloban una gran cantidad de facultades, incluyendo las tareas de diseñar, ejecutar y controlar los programas (letra a); realizar el seguimiento personalizado del desarrollo, adherencia y cumplimiento de los planes de intervención (c); elaborar la normativa técnica y administrativa de los programas (e); suscribir los convenios con los organismos colaboradores para la ejecución de los programas (f); otorgar asistencia técnica (g); supervisar y fiscalizar técnica, administrativa y financieramente, junto con aplicar sanciones a los colaboradores acreditados (h); evaluar la totalidad de los programas (i), entre otras.

Lo anterior muestra que 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 ejecutarlos, y en última instancia, evalúa, supervisa, fiscaliza y sanciona tanto a los organismos acreditados como a la administración directa. A esto se suma la labor de ejecutar las licitaciones y asignar recursos. El artículo 39 de la Ley N° 21.302 indica que el “Servicio supervisará y fiscalizará técnica, administrativa y financieramente el cumplimiento de lo establecido en la normativa legal, reglamentaria y normas técnicas determinadas conforme a ellas, respecto de la ejecución de los programas de protección especializada”. En la práctica, el SPE supervisa los estándares técnicos de los proyectos, al mismo tiempo que determina infracciones y sanciones a colaboradores acreditados, como también de los funcionarios públicos regidos por el estatuto administrativo (Subsecretaría de la Niñez, 2024). Esta multiplicidad de roles genera incentivos inadecuados para el ejercicio de sus funciones, particularmente en el proceso sancionatorio, pues, a la vez, debe velar por la existencia de una oferta mínima disponible.

Así, el diseño de la política de protección especializada ha concentrado la mayoría de las funciones en un solo organismo, a diferencia de otras reformas de Estado²¹. Pese a que el SPE cuenta con órganos que coadyuvan en garantizar la protección especializada a la niñez y a la

adolescencia, como la Subsecretaría de la Niñez y el Consejo de Expertos, esta división de funciones no ha sido claramente establecida.

a) Rol Subsecretaría de la Niñez y funciones de supervisión y fiscalización

Pese a que la legislación establece que el SPE “estará sujeto a la fiscalización de la Subsecretaría de la Niñez” (artículo 1° Ley N° 21.302), en la práctica solo se permiten funciones de supervisión técnica, que no es lo mismo que fiscalización, y excluye facultades sancionatorias (Subsecretaría de la Niñez, 2024). El artículo 39 de la misma norma permite a la Subsecretaría contratar auditorías externas que se pronuncien “sobre el estado y la calidad de las acciones, procesos y resultados de las diferentes intervenciones”, las que aplican exclusivamente respecto a los programas de administración directa. Con el resultado de las auditorías externas solamente puede requerir información sobre el desarrollo de proyectos, y en base a ello se insta a que el SPE emita planes de acción asociados o en caso de incumplimiento normativo, se puede requerir que se evalúe el mérito de iniciar un proceso sancionatorio y se informe al respecto. Respecto de las OCA, la Subsecretaría solo revisa casos especialmente levantados en función de su rol de supervigilancia y fiscalización de la acción del SPE, principalmente con el fin de activar el intersector. Esta función de supervigilancia que realiza la Subsecretaría sobre los programas, sin potestad sancionatoria ni herramientas de fiscalización, no permite un debido control de la administración (Congreso Nacional, 2023). La Tabla 2 ilustra las limitadas facultades de la Subsecretaría en la supervisión del sistema.

El proyecto de Ley de Armonización (boletín N° 15.351-07) viene a subsanar, en parte, esta falta de claridad en las funciones de la Subsecretaría, la 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 1° bis, indicaciones del ejecutivo de la Ley 21.302²²), estableciendo que será la encargada de

21 Por ejemplo, el caso de educación y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación ha dividido las funciones del sistema en cuatro organismos independientes que colaboran entre sí: el diseño e implementación de la política educacional en el Ministerio de Educación; la evaluación, orientación e información de indicadores de calidad en la Agencia de Calidad de la Educación; la información de derechos y fiscalización de normas y recursos en la Superintendencia de Educación; y la aprobación de estándares, planes y programas en el Consejo Nacional de Educación.

22 El análisis de las indicaciones del proyecto de ley se realizó sobre la base de las registradas en cuadro comparativo de la tramitación hasta el 10/07/2024, que a la fecha de redacción del presente artículo se encontraban en proceso de votación.

la supervisión y fiscalización técnica y administrativa sobre el cumplimiento del SPE de su normativa. Ante ello podrá, por ejemplo, requerir información con plazos

establecidos, y ante incumplimientos podrá mandar al Servicio la adopción de medidas inmediatas que garanticen los derechos de NNA.

Tabla 2. Esquema de supervisión y control de la protección especializada

	Supervisión estándares técnicos	Fiscalización	Sanción
AADD	SPE	Subsecretaría de la Niñez (mediante auditorías externas)	SPE
OCA	SPE	SPE	SPE

Fuente: elaboración propia basada en Subsecretaría de la Niñez, 2024.

Sin embargo, el SPE es quien “supervisará técnica, administrativa y financieramente el cumplimiento de lo establecido en la normativa legal, reglamentaria y técnica, respecto de los proyectos de protección especializada, tanto cuando sean ejecutados por sí como por colaboradores acreditados” y a la vez deberá “otorgar el debido acompañamiento y asistencia técnica para la mejora continua” (nuevo artículo 39, indicaciones del ejecutivo sobre la Ley N° 21.302). Por tanto, será necesario un contacto permanente entre la Subsecretaría y el SPE para mantener una lógica de continuidad en la supervisión y una comunicación fluida en la transmisión de los hallazgos levantados en la fiscalización y supervisiones respectivas.

Por otra parte, la supervisión se mantiene separada del diseño de la asistencia y transferencia técnica al interior del SPE²³, siendo procesos altamente burocráticos que no atienden necesariamente el foco en la calidad de las intervenciones con los NNA y sus familias. Esto repercute en fallas de la atención en el trato hacia los NNA y en una deficiente resolución y supervisión de casos. Cuando producto de una supervisión los organismos colaboradores requieran asistencia técnica, esta debe ser solicitada a la dirección regional, quedando a discreción de esta si se entrega o no dicha asistencia, según si parezca imprescindible de acuerdo con los resultados de evaluaciones o fiscalizaciones o previa evaluación²⁴. De acuerdo con entrevistas, se percibe que la legislación se ha reforzado

hacia la fiscalización y control sin una adecuada asistencia técnica, lo que genera desincentivos para el aumento de la oferta. Pese a existir una necesidad y expectativa de mejorar la formación y acompañamiento de los equipos, especialmente con respecto a los organismos colaboradores, el Servicio no cuenta con suficientes analistas para la asistencia técnica y muchas veces estos no se encuentran debidamente capacitados para ello.

Luego, la fiscalización no es considerada un insumo de mejora efectiva y la asistencia no trabaja necesariamente los puntos levantados en dichos procesos. La Escuela Conectando Saberes, una herramienta del SPE que tiene como propósito entregar formación continua a todos los operadores del Servicio que trabajan con los NNA y sus familias, podría ser una oportunidad para formar y otorgar acompañamiento técnico basado en lo que se detecta en las supervisiones, además de ser un recurso de especialización y no solo una herramienta para capacitar en el lanzamiento de nuevos programas.

b) Rol del Consejo de Expertos en asesoría técnica y estratégica

La Ley N° 21.302 crea el Consejo de Expertos que se conforma por cinco miembros de reconocida trayectoria en temas de niñez y adolescencia, y serán designados mediante el proceso de selección de la Alta Dirección Pública. Duran tres años en su cargo y podrán renovarse por

23 En la organización interna del SPE, la supervisión y fiscalización se realiza por la división de Supervisión, Evaluación y Gestión, a diferencia de la asistencia técnica que está bajo la división de Estudios y Asistencia Técnica, lo que genera incongruencias en el seguimiento de la mejora continua del servicio tanto en administración directa como en el ejecutado por OCA. Además, existe el área de gestión territorial de la implementación de la oferta de colaboradores y administración directa, bajo la división de Servicios y Prestaciones, que tampoco conversa suficientemente con las otras divisiones.

24 Ni la nueva función establecida en el proyecto de Ley de Armonización en su letra m) artículo 8°, así como tampoco el artículo 37, se modifican sustancialmente con miras a mejorar el acceso a la asistencia técnica.

un periodo. Sesionan ordinariamente al menos cada dos meses, con un máximo de 12 sesiones ordinarias pagadas por año; reciben 15 UF por sesión, pudiendo, además, tener un máximo de cuatro sesiones extraordinarias pagadas por año. Las funciones del Consejo se establecen en el artículo 9º, destacando las de asesorar al Servicio en materia de protección especializada, entregar recomendaciones sobre la oferta programática, asesorar en la elaboración de la normativa técnica de los programas de protección especializada, participar en la determinación y actualización de los perfiles de los cargos y sus requisitos profesionales, aprobar o rechazar la propuesta de acreditación realizada por el Servicio y conocer los resultados de las auditorías externas en razón de las funciones de supervisión y fiscalización. Los acuerdos del Consejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los consejeros presentes, sin embargo, ni la ley ni el reglamento del Consejo establece la obligatoriedad de las decisiones acordadas, por lo tanto no son vinculantes para el Servicio ni para otras instituciones relacionadas (más allá de la aprobación o rechazo de propuestas de acreditación, la administración provisional y la designación/renovación del administrador provisional o de cierre, sugeridas por el Director Regional respectivo, letras g), h) e i) artículo 9º).

Por lo anterior, el Consejo se ha abocado a realizar funciones más bien operativas, revisando el cumplimiento de requisitos formales de la acreditación o administrador provisional. Esto ha sido criticado y levantado como problemático por los entrevistados. Primero, por la poca eficiencia con la que cuenta el Servicio en dos funciones que requieren de respuestas rápidas y ágiles, cuestión que el Consejo no ha cumplido por no sesionar con la frecuencia requerida. Segundo, debido a las recurrentes renuncias y alta rotación que no han permitido conseguir el quorum mínimo para sesionar.

Dada su composición técnica, este consejo debiese aportar con decisiones estratégicas y no operativas para el SPE. No obstante, este no cuenta con atribuciones que le permita guiar una toma de decisiones reflexiva del Servicio, evaluar los procesos de transformación de la oferta o entregar recomendaciones globales. Su actuación se ha limitado a revisar documentación sobre acreditación y capacitaciones de las OCA, sin aprovechar su potencia en la asesoría estratégica para la mejora continua del sistema. A su vez, respecto de su atribución de conocer los resultados de las auditorías externas, ha sido criticada por su falta de ejecución, lo que estaría debilitando el sistema y dando cuenta de una falta de evaluación sobre el desempeño de sus organismos (Congreso Nacional de Chile, 2023).

Propuestas:

- Precisar el rol de la Subsecretaría de la Niñez respecto de sus facultades de fiscalización, enfocada en una revisión normativa y política más que técnica del Servicio. Se deben detallar cuáles son aquellas atribuciones críticas que permiten un seguimiento y monitoreo efectivo y los mecanismos para lograrlo.
- Contar con un organismo externo del SPE para la fiscalización y supervisión de la calidad del Servicio y sus programas, con mayor legitimidad y capacidad de acompañamiento de los equipos en su mejora.
 - Este debe ser un organismo con cierta autonomía, como es la Agencia de Calidad de la Educación (servicio público descentralizado), encargado de informar y orientar los procesos y resultados internos del SPE, que le permita tener incidencia y cierta exigibilidad de los resultados.
 - Incluir medición de calidad en la fiscalización mediante indicadores de procesos. Las variables de calidad e impacto deben incluirse en todo el quehacer del Servicio, conteniendo una evaluación en razón de los resultados y avances concretos de la coordinación intersectorial.
 - Esta fiscalización y supervisión debiese ser un insumo para la asistencia técnica, funcionando bajo una lógica unificada de mejora continua, siendo esto parte del diseño y estructura organizacional.
 - El acompañamiento técnico debe ser un dispositivo que guíe sistemáticamente a los equipos a través de la revisión de casos complejos, elaboración de estrategias de intervención y consideraciones éticas para la toma de decisiones. Para ello, se deben incorporar metodologías que permitan la colaboración y desarrollo de capacidades reflexivas en los equipos que intervienen.
- El Consejo de Expertos debiese proponer objetivos estratégicos y metas del SPE, brindar asistencia y asesoría en la transformación y ejecución de la oferta programática, entregando lineamientos dada la experiencia de sus miembros. Debiese también tener un rol supervisor de la gestión interna del Servicio; definir estándares de atención más específicos, evaluando resultados del funcionamiento del sistema de protección y de sus unidades y alertar a la Di-

rección Nacional cuando asuntos centrales no estén funcionando para hacer un seguimiento efectivo de sus recomendaciones.

4.2 Colaboración y coordinación con organismos colaboradores acreditados

Las organizaciones de la sociedad civil han ocupado un rol central en la ejecución de los servicios de protección especializada. Al realizar esta función delegada por el SPE cuentan con información valiosa sobre cómo desarrollar la protección especializada sobre la base de la experiencia en materias de cuidado alternativo, como lo refleja la colaboración de Raíces en los programas de explotación sexual comercial, de Pacto Niñez en la redacción de la Política Nacional, o de Vigilantes por la Infancia velando por el cumplimiento del Acuerdo Nacional por la Infancia, entre otras. También, han cumplido un rol esencial en la revisión y retroalimentación de las orientaciones técnicas previo a su publicación. Sin embargo, han perdido esta capacidad de actuar como un interlocutor experto para el sistema público, debido a que la relación entre el SPE y OCA ha ido transformándose hacia una lógica de fiscalización, dejando fuera la coordinación, colaboración y validación profesional.

El Sename contaba con mesas de trabajo en el área técnica de protección de derechos y también un comité consultivo de instituciones colaboradoras convocado mensualmente, con el fin de discutir lineamientos de mediano y largo plazo, recoger opiniones y hacer seguimientos de los acuerdos en términos más gerenciales. De acuerdo con los entrevistados, esto disminuía la tensión de las organizaciones y permitía que fueran consideradas. La instancia que existe hoy es masiva, muy corta y no periódica, lo que no permite una verdadera retroalimentación ni continuidad en las mejoras. El Consejo de la Sociedad Civil (Cosoc) tampoco sule esta necesidad de coordinación y se ha cuestionado la representatividad de sus participantes. No hay una relación fluida entre el Cosoc y el Servicio, ha faltado claridad en la entrega e intercambio de información y eso convierte el vínculo en algo más bien simbólico.

Propuestas:

- Formalizar instancias periódicas de articulación y diálogo con las OCA que ejecuten específicamente los programas de cuidado alternativo. Regular dicha instancia en calidad de mesa técnica con el fin de otorgarles un reconocimiento institucional, asignarle recursos y a la vez exigir compromisos por parte de

la sociedad civil, bajo una lógica de colaboración y no de competencia propia de las licitaciones. Se busca asegurar y promover una colaboración efectiva con estos organismos a través de instancias transversales para pensar el Servicio a largo plazo, estableciendo estrategias concretas que incorporen en la oferta una mirada territorial y de trayectorias de vida, más allá de las urgencias cotidianas de las OCA.

- Generar incentivos a los organismos colaboradores para el desarrollo de innovaciones y producción de conocimiento situado en la implementación de la oferta programática, así como desarrollar instancias y el debido reconocimiento a la implementación de buenas prácticas en las diferentes líneas de intervención del Servicio.

5. Coordinación y planificación intersectorial

El fortalecimiento del trabajo y gestión intersectorial ha sido levantado como central en el correcto funcionamiento del cuidado alternativo y efectiva protección de derechos de los niños, niñas y jóvenes bajo la protección del Estado. Por ello, es relevante la revisión de mejoras que inciden directamente en la protección especializada que brinda el SPE, así como el impulso de vías hacia la prevención de vulneraciones.

5.1 Compleja gobernanza para la intersectorialidad en materia de protección de la infancia y adolescencia

A partir del principio y necesidad de priorización de aquellos NNA sujetos de atención, el SPE cuenta con una Unidad de Coordinación Intersectorial que trabaja tres ejes y objetivos fundamentales que forman parte del Plan Nacional de Coordinación Intersectorial: i) vida y supervivencia, ii) desarrollo y vida interdependiente y iii) protección y seguridad. En la práctica, de acuerdo con los entrevistados, esta unidad debe solucionar y responder a todos aquellos casos de mayor gravedad que a nivel territorial no se puedan resolver, asegurando la debida atención de la crisis levantada.

Un ente central del intersector es el Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez, que es informado anualmente por los respectivos seremis de Desarrollo Social y Familia sobre las necesidades de programas o servicios para el desarrollo integral de niños en su territorio o para su protección especializada, con el objetivo de analizar la pertinencia de ampliación de oferta (artículo 66, Ley N° 21.430). El Comité deberá

proponer la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y su plan de acción al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (luego de aprobar la propuesta presentada por la Subsecretaría de la Niñez). Además, deberá aprobar directrices, orientaciones e instrumentos necesarios para garantizar la protección integral de los derechos de la niñez y conocer los informes anuales elaborados por la Subsecretaría sobre el estado general de esta a nivel nacional y regional. El Comité solo tiene el deber de sesionar mínimo dos veces al año, constituyendo una cantidad acotada de sesiones, y la efectividad de sus acciones, medidas y posterior seguimiento no es exigida por ley. Asimismo, no cuenta con presupuesto propio, por lo que la ejecución de las recomendaciones emitidas dependerá de los recursos de cada sector.

Por otra parte, existe la Comisión Coordinadora de Protección Nacional, la cual sesiona mensualmente y es presidida por la Subsecretaría de la Niñez. Su frecuencia no ha sido regular y se han centrado en urgencias y casos graves del Servicio más que en el establecimiento de mecanismos y protocolos de coordinación intersectorial.

Pese a que las decisiones adoptadas serán vinculantes para aquellos organismos que concurren al acuerdo, no cuentan con facultades para hacer exigibles, operativizar dichos acuerdos con plazos establecidos, ni sancionar ante su incumplimiento. Por su parte, a nivel regional existen las Comisiones coordinadoras de protección regional, que funcionan con una metodología de trabajo en que revisan casos y situaciones más recurrentes de la región con los actores relevantes. No obstante, se ha sostenido que esta Comisión carece de mecanismos de trabajo estandarizados y el funcionamiento de cada comisión regional es diferente, lo que hace necesario desarrollar planes de trabajo sistematizados que faciliten la evaluación de cada caso, identificando las debilidades entre sectores y permitiendo una supervisión integral (Congreso Nacional de Chile, 2023).

A su vez, de forma paralela y complementaria funcionan las mesas de articulación interinstitucional, de las que también debe participar el SPE y todos quienes tengan funciones en la protección de la niñez y adolescencia²⁵.

Tabla 3. Principales instituciones de coordinación intersectorial en la protección especializada

Institución	Funciones principales	Regulación
Unidad de Coordinación Intersectorial	Proponer acuerdos y convenios de colaboración con los organismos del sistema de protección; velar por la coherencia y coordinación de las acciones del intersector en materia de protección de derechos, convocando mesas temáticas intersectoriales, realizar el seguimiento a los acuerdos y compromisos suscritos por las Comisiones Coordinadoras de Protección, coordinar las acciones administrativas requeridas para la exigibilidad de los compromisos del intersector y prestar asesoría en materias propias de su competencia.	Resolución Exenta N° 85 de febrero del año 2022.
Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez	Específicamente para las materias de niñez y adolescencia, dará los lineamientos generales y técnicos a la Comisión Coordinadora de Protección Nacional, la que, a su vez, instruirá a las Comisiones Coordinadoras de Protección regionales al respecto (artículo 75, letra b), Ley N° 21.430). El Comité deberá establecer mecanismos de coordinación institucional eficientes y eficaces en materia de maltrato infantil, abuso sexual y toda forma de explotación; deberá promover el buen trato hacia los niños, niñas y adolescentes en todo ámbito, especialmente cuando se encuentre bajo protección del Estado o familias de acogida (artículo 36, inciso 4, Ley N° 21.430). Además, debe velar por la pertinencia e integridad de estos mecanismos en relación con la Política Nacional de la Niñez y su plan de acción.	Ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Ley N° 21.430
Comisiones Coordinadoras de Protección (nacional y regionales)	Coordinar intersectorialmente a nivel nacional y regional a los órganos de la administración del Estado que desarrollen acciones, prestaciones o servicios orientados a la protección de los derechos de los NNA sujetos a atención del Servicio y sus familias (artículo 17).	Ley N° 21.302

²⁵ En indicaciones del ejecutivo al boletín N° 15.351 se ha planteado que las Comisiones de Protección Especializadas (nuevo nombre para las comisiones coordinadoras de protección) reciban los lineamientos por las mesas de articulación intersectorial respectiva, cobrando estas últimas aún más relevancia.

Mesas de articulación interinstitucional	Instancia de coordinación de políticas, planes y programas vinculados a la protección integral de la niñez y adolescencia a nivel nacional, regional y comunal (artículo 66).	Ley N° 21.430
--	---	---------------

Fuente: elaboración propia.

Con todo, la existencia de estas instituciones de coordinación interinstitucional sintetizadas en la Tabla 3 no genera por sí mismo un orden ni resultados inmediatos en la mejora de la gestión intersectorial. Esta gobernanza permite ciertos acuerdos generales, pero no necesariamente va acompañado de recursos o mecanismos de gestión concretas. Además, si se considera que paralelamente existe toda una institucionalidad para la coordinación intersectorial asociada al nuevo Servicio de Reinserción Social Juvenil (SRSJ), que reúne prácticamente a los mismos actores involucrados en el SPE, se cuenta con tres legislaciones que generan instituciones para la coordinación intersectorial (Ley N° 21.302, Ley N° 21.430 y Ley N° 21.527 que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084 y otras normas que indica). Esto desgasta a los actores involucrados y establece trabas para la gestión. La sola existencia de estas instituciones, sin mecanismos concretos de coordinación, genera desorden y no produce resultados directos en la mejora en la gestión.

Propuestas:

- El Comité Interministerial debe consolidar sus funciones y el uso de sus facultades asignadas por ley, potenciando su rol estratégico y de autoridad rectora en el sistema, específicamente estableciendo acuerdos y mecanismos concretos de coordinación intersectorial, velando por resultados de esta gestión. El Comité, junto con el apoyo de la Subsecretaría de la Niñez, requiere de un plan de acción intersectorial concreto —así como cuenta con uno el SRSJ— con recursos asignados e instrumentos claros que le permita emitir instrucciones vinculantes y directrices específicas sobre el SPE, junto a un posterior seguimiento de su cumplimiento por parte de la Subsecretaría de la Niñez. Asimismo, se recomienda contar con una evaluación del desempeño y despliegue de las competencias del Comité Interministerial.
- Ajustar la distribución de funciones en las diversas instancias de coordinación intersectorial para evitar el desgaste del sistema, asignándoles mecanismos claros de gestión intersectorial. Esto debe ir acompañado de

un seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus funciones, medición de resultados y rendimiento posterior, siempre considerando el bienestar de los NNA.

- Fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial a nivel comunal a través de las mesas de articulación interinstitucional ya existentes y un plan para la gestión local, junto con mecanismos de implementación y evaluación de resultados. Esta mesa debe contar con representación de los diversos servicios involucrados, convocados para resolver casos bajo la lógica de corresponsabilidad y confianza para así llegar a respuestas y soluciones concretas.
- Crear un sistema y plataforma de capacitación y formación para todos los actores del sistema de protección en el conocimiento de los dispositivos intersectoriales y procesos administrativos vinculados por parte de todos los sectores involucrados en la ejecución de la protección especializada, particularmente en las medidas de cuidado alternativo (Subsecretaría Niñez, SPE, salud, educación, Poder Judicial, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda), entre otros). Para ello, esta capacitación y formación debe ir orientada a entregar conocimientos y herramientas que permitan comprender las características de los NNA que han sufrido graves vulneraciones de derechos y sus trayectorias familiares. Este sistema debe ser asequible y gratuito y permitir la comprensión del entramado intersectorial.

5.2 Deficiente coordinación con instituciones externas al SPE en salud y educación

Es importante poner especial énfasis en la interacción de las residencias y FAE con el resto de los servicios, los cuales debiesen intervenir conjuntamente y contar con un sistema de alertas e información común, especialmente en materia de salud y educación.

a) Salud

En un reciente informe de la Corte Suprema (2024), realizado a partir de visitas a las residencias se reparó en la ausencia de coordinación con la red de salud, baja cobertura

y escasez de profesionales para atenciones específicas. Los servicios de salud se encuentran sobrepasados, por lo que no se hace efectiva la atención preferencial y prioritaria de los niños, niñas y jóvenes bajo protección del Estado, de acuerdo a lo establecido por ley. Chile Crece Más (ex Chile Crece Contigo) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la División de prevención y control de enfermedades (Diprece) del Ministerio de Salud contienen los principales programas de salud mental para estos grupos, pero no se coordinan adecuadamente. Chile Crece Más carece de una evaluación integral de programas y su implementación es heterogénea en términos territoriales. Se aprecia debilitamiento de la coordinación intersectorial ejercida por los actores del programa, perdiendo el foco en las funciones de coordinación estratégica para atender los procesos asociados a las transferencias de recursos a las instituciones ejecutoras. Faltan orientaciones vinculantes y metas conjuntas de actividades relacionadas con la articulación entre los sectores. Asimismo, existen dificultades para traducir la política nacional a los contextos locales y a las necesidades de la población particular de cada territorio (Bedregal et al., 2021).

En paralelo opera el Sistema de Salud Integral (SISI) coordinado por Diprece, que tiene por objetivo general facilitar el acceso y la atención en salud integral para los NNA vulnerados en sus derechos, mejorando así la oportunidad y continuidad de su atención en salud y programas de tratamiento específicos. El SISI a nivel central genera lineamientos y coordina la implementación del sistema intersectorial para dar atención de salud integral con énfasis en salud mental²⁶. Este cuenta con un equipo gestor en cada territorio, compuesto por un referente de Sename/SRSJ, del servicio de salud correspondiente, de Senda regional y del SPE regional. Este equipo coordina el plan de trabajo, revisa las líneas transversales y temáticas, incluyendo algunos requerimientos que vienen de las comisiones de coordinación regional. El equipo gestor no se enfoca en la revisión de casos particulares, sino que de los problemas estructurales. Luego de hacer un diagnóstico de implementación de programas y recoger necesidades, este equipo coordina el plan de trabajo con acciones para todos los equipos intervinientes a nivel local que son quienes dan atención e intervienen directamente con los NNA y sus familias. De esta forma, el SISI es un mecanismo de articulación

intersectorial que otorga un plan conjunto que busca responder a las necesidades de salud del territorio. Sin embargo, de acuerdo con los entrevistados, este sistema es muchas veces desconocido para ciertos sectores del SPE o instancias de coordinación nacional que podrían impulsar y potenciar mecanismos de trabajo.

A nivel territorial, algunos hospitales cuentan con el Programa Asertivo Comunitario, coordinado por la División de Gestión de Redes Asistenciales (Digera) del Ministerio de Salud (Minsal), que permite un modelo de atención en salud mental en el entorno de salud más cercano a la persona evitando hospitalizaciones de NNA. En la misma línea, y como recomendación para enfrentar la falta de cobertura del sistema, se ha sugerido la incorporación de unidades móviles de equipos especializados al menos en salud mental y tratamientos por consumo (CJS, 2023). Esto permitiría dar apoyo a los trabajadores de las residencias, así como la posibilidad de aportar ante situaciones de crisis o contingencias vividas por los NNA. Asimismo, avanzar en esta dirección permitiría hacerse cargo de la insostenibilidad financiera de algunos programas de financiamiento de internaciones terapéuticas o estadías en clínicas privadas. A través de entrevistas y revisión de fichas de la Dirección de Presupuesto fue posible constatar un gasto por atención que excede las capacidades del Servicio. Lo anterior alerta la urgente necesidad de propiciar una mejor coordinación intersectorial con robustos convenios de colaboración entre el SPE y el sector público de salud que permitan un mejor y más eficiente provecho de los recursos.

Por último, para el abordaje del consumo problemático, Senda cuenta con programas de tratamiento y prevención por consumo de alcohol y drogas²⁷. Respecto de la prevención, existen iniciativas a nivel escolar, laboral, focalización en padres y madres, así como el programa Senda Previene que opera a nivel comunitario y se instala directamente en los municipios (presente en más del 65% de municipalidades). No obstante, al funcionar en este nivel, en la práctica, su efectividad y alcance depende de la articulación local que logre cada territorio en que se encuentren emplazados los programas de cuidado alternativo, por lo que su implementación es heterogénea a lo largo del país.

26 Participan Minsal (División de Atención Primaria, División de Gestión de Redes Asistenciales, Diprece, División de Planificación Sanitaria/DEIS), el SPE (la Unidad de Coordinación Intersectorial Nacional y analista de salud nacional del Departamento de Gestión Territorial), Sename (Departamento de Justicia Juvenil), Senda (Área de Prevención y Promoción y Área de Tratamiento e Intervención) y el Minjus (Departamento de Reinserción Social Juvenil).

27 Ver más en: <https://www.senda.gob.cl/tratamiento/programas/poblacion-general/>

b) Educación

La Política Nacional de la Niñez y Adolescencia establece como una de las medidas centrales el foco en las trayectorias educativas de los NNA, la que contiene 29 acciones y 25 instituciones responsables²⁸. Por su parte, la recomendación del Comité de los Derechos del Niño pone énfasis en ofrecer educación y oportunidades de vida independiente a aquellos jóvenes que egresan del cuidado alternativo (ONU, 2022). El Marco General de la Educación Inclusiva (Ministerio de Educación, 2023) señala que, para lograr un verdadero trato igualitario sin discriminaciones, es necesario realizar acciones de trato reparatorio con quienes han sido históricamente excluidos. Así, deben realizarse acciones específicas que busquen asegurar las trayectorias educativas de los sujetos de atención del SPE.

Un ejemplo de esto es el Programa de Integración Escolar (PIE), estrategia inclusiva del sistema escolar que podría aplicarse en beneficio directo de NNA bajo la protección del Estado, dado que su propósito es contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de la educación que se imparte en el establecimiento educacional, favoreciendo la presencia en la sala de clases, la participación y el logro de los objetivos de aprendizaje de todos y cada uno de los estudiantes, especialmente de aquellos que presentan necesidades educativas especiales (NEE). Estas NEE no se asocian específicamente con alguna discapacidad o déficit, sino que a cualquier desfase del estudiante en su proceso educacional (RE 0707/2022, Superintendencia de Educación). A través del PIE se ponen a disposición recursos humanos y materiales adicionales para proporcionar apoyos y equiparar oportunidades de aprendizaje y participación para estos/as²⁹. Por tanto, conceptualmente, los NNA bajo cuidado alternativo podrían ser beneficiados por este programa, pero, para ello se debe avanzar en una adecuada articulación de recursos y capacidades.

Lo anterior se complementa con la necesidad de que los espacios educativos sean sensibles al trauma y a la carga de experiencias adversas de los estudiantes. Esto implica que la comunidad educativa comprenda que el estrés puede alterar los procesos de aprendizaje y logros, a partir de lo cual se genera un ambiente de seguridad para que los estudiantes realmente aprendan y prosperen. Para ello, se

deben identificar desde aspectos estructurales del espacio educativo hasta los modos de trabajo en equipo que se necesitan para el éxito de los estudiantes. La identificación de experiencias adversas, pero también de experiencias positivas y el reconocimiento de fortalezas permite generar adecuaciones curriculares y espacios apropiados para el aprendizaje (Souers y Hall, 2018).

Los entrevistados resaltan que la reinserción escolar es clave para evitar situaciones de mayor vulneración de NNA bajo cuidado alternativo. Es necesario seguir avanzando en la cobertura de la matrícula para estos niños, niñas y adolescentes, exigiendo su priorización en el Sistema de Admisión Escolar (SAE), tratando su situación de forma particular y favoreciendo las primeras preferencias de estos para que se sientan seguros, además de evitar logísticas desgastantes de las residencias en cuanto a los traslados a diversos establecimientos lejanos entre sí.

Propuestas:

- Mejorar el compromiso de directivos de salud y educación con las respectivas residencias, permitiendo hacer efectiva la priorización en el acceso a estos servicios. Para esto, se requieren instrumentos jurídicos, convenios o directrices superiores que establezcan mecanismos de derivación asistida de carácter prioritario, mediante una estrategia de avances por territorios, instalando gradualmente la capacidad de respuesta.
- Se requieren coordinadores y cargos administrativos en las mismas residencias que aborden las principales demandas del intersector en cada caso, necesitando recursos para su aseguramiento. La gestión intersectorial tiene que alojarse en el mismo proyecto residencial, sin depender de la capacidad económica de cada residencia, y sus acciones y mecanismos de coordinación intersectorial, y los respectivos resultados esperados deben estar contenidos en las orientaciones técnicas.
- En salud mental:
 - Contar con la validación, reconocimiento e información del SISI ante diferentes autoridades, tales como la Comisión Coordinadora Nacional y el Consejo de Expertos del SPE.

²⁸ Entre estas destacan los siguientes puntos; implementación de una estrategia integral, inclusiva y de calidad que promueva el acceso y permanencia en el sistema educativo; prevención y detección temprana de la exclusión escolar, y abordaje del ausentismo crónico y de la reinserción educativa de manera efectiva y pertinente a las necesidades de NNA; fortalecimiento del acceso, permanencia, promoción y egreso de NNA que requieren de acciones para su protección reforzada; y fortalecimiento de aprendizajes que permitan el desarrollo de la personalidad, las aptitudes y capacidades en los NNA hasta el máximo de sus posibilidades.

²⁹ Ver más en <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/antecedentes-generales-pie-5>

- El foco no tiene que estar solo en la urgencia, sino que también, en la detección temprana, con conciencia de la promoción y prevención de la salud.
- Generar una guía clínica de manejo de trauma y orientaciones técnicas en los servicios de salud que habilite a todos los actores a trabajar con las situaciones adversas de estos NNA, y comprendan el fenómeno del trauma complejo.
- Implementar continuidad en los cuidados con las intervenciones del sector salud, lo que requiere de cambios estructurales en las residencias, FAE y educadores de trato directo, las que debiesen ser especialistas en reparar daño, y contar con una adecuada derivación desde salud que permita definir quién se hace cargo de qué y hasta dónde intervienen las residencias.
- Instaurar sistemas alternativos de profesionales médicos de atención primaria con interés en salud mental que se capaciten para atender a estos NNA; realizar el manejo de psicofármacos y un diagnóstico psicopatológico más completo, acompañado de un equipo que cuente con psicólogos capacitados en la gravedad de estos pacientes. Para ello, deben existir incentivos, así como entregar herramientas y reconocimientos para aquellos profesionales que se interesen en estas funciones.
- En materia de consumo, se propone focalización en las intervenciones preventivas y fortalecer las estrategias motivacionales. A su vez, es necesario tener programas más flexibles que permitan la reducción del daño, el riesgo y los niveles de consumo. También, se debe fortalecer el vínculo y trabajo coordinado de los programas ofrecidos por Senda y Minsal en la materia, especialmente a nivel local.
- Establecer una contraparte clara al interior del Ministerio de Educación encargada de la gestión de asuntos educacionales de los sujetos de atención del SPE que se vincule con la situación proteccional —especialmente de aquellos bajo cuidado alternativo—, y que inste por una bajada territorial de dicha coordinación intersectorial.

5.3 Análisis del rol de los jueces y el Poder Judicial en el cuidado alternativo

El tribunal de familia puede aplicar medidas de protección que determinen la suspensión del derecho del NNA a vivir con su familia; de mantener relaciones directas y regulares con sus familiares o cuidadores, el término de la patria potestad, la adopción, entre otras (artículo 68 en adelante, Ley N° 19.968 que crea los Tribunales de Familia). Al decretar estas medidas, el tribunal no realiza la derivación directamente a centros específicos, sino que la encarga y solicita a la dirección regional correspondiente del SPE, la que asignará según disponibilidad de cupos. La institución encargada de cumplir y ejecutar la medida de protección debe informar cada tres meses al tribunal sobre el estado de cumplimiento (salvo que se establezca un plazo mayor de hasta seis meses, mediante resolución fundada).

Se ha planteado que el rol de los jueces en el cumplimiento de la medida de protección es ser un rol coordinador y de garantía, encargado de la organización necesaria para el cumplimiento oportuno y efectivo de la protección. Esto se lleva a cargo por parte de los jueces presidentes de los tribunales de familia (nivel comunal) o los presidentes de las Cortes de Apelaciones (nivel regional). En convenios de cooperación entre el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el SPE se coordina la relación entre los diferentes servicios involucrados, estableciendo que debe existir entre ellas un servicio de comunicación expedito que dé cuenta de información en tiempo real, de manera de cumplir con la medida cautelar ordenada (Salinas y Retamal, 2023). A su vez esta relación se regula mediante el auto acordado N° 37-2014, el cual tiene por objeto regular el seguimiento de medidas de protección y centros residenciales por parte de los tribunales de familia. También existen los Centros de Observación y Control de Cumplimiento de Medidas de Protección del Poder Judicial.

Con la finalidad de entregar un tratamiento específico a las medidas de protección que determinen el cuidado alternativo de NNA, existen algunos ejemplos de especialización y preferencia de estas causas. Uno de ellos es la subunidad específica para residencias y FAE con la que cuenta el Centro de Medidas Cautelares, la que se dedica principalmente a las coordinaciones de dichos programas y casos complejos que revisa el tribunal, dando un trato diferenciado a los sujetos de atención de cuidado alternativo. Esta subunidad también cuenta con un consejero técnico y funcionarios dedicados especialmente a la tramitación de estas causas, con prioridad en las audiencias.

Actualmente se desarrolla la implementación de un plan piloto de causas preferentes en Juzgados de Familia de la jurisdicción de San Miguel, para aquellos casos más emblemáticos y complejos. Estas funcionan con un juez radicado que conoce las causas de principio a fin, y con audiencias más extensas en las que se permite una coordinación intersectorial, estudio de casos y la discusión de la solución más adecuada a la situación particular, trabajando en equipo con operadores fuera del Poder Judicial bajo una lógica de colaboración.

Sin embargo, dado que existen listas de espera para las evaluaciones e ingresos a programas, así como también en el acceso a servicios de salud mental que requieren estos NNA, muchas veces los jueces deben gestionar reuniones y efectuar coordinaciones que exceden su labor judicial. Según entrevistadas/os los programas no cumplen sus plazos por falta de cupos, resultando en intervenciones tardías que en algunas ocasiones resultan iatrogénicas y revictimizantes. Existen retrasos en el diagnóstico inicial y en los planes de intervención, lo que deriva en una pérdida del objetivo de la medida de protección que debiese apuntar a la restitución de derechos. Especialmente en materia de salud ha sido difícil la coordinación con el intersector, sin instancias comunes de colaboración, desconociendo los esfuerzos recíprocos que realizan ambos sectores para el cumplimiento de la protección especializada. Además, el seguimiento y cumplimiento de la medida de protección una vez decretada ha sido deficiente y más bien declarativa. Hay poca revisión posterior sobre el fondo de los objetivos propuestos en la medida de protección, informes repetidos y una falta de periodicidad en la remisión de reportes.

En cuanto al rol que cumplen los consejeros técnicos, estos tienen la función de asesorar a los jueces de familia en el análisis y mejor comprensión de las causas. Dentro de sus funciones especialmente relacionadas con el SPE: deben asistir al juez respecto a las derivaciones a instituciones, asistir en las visitas periódicas que realizan a las residencias, participan de la coordinación con instituciones públicas, privadas y comunitarias respecto a las materias de competencia del tribunal, asistir a las audiencias, y mantener el catastro actualizado de NNA ingresados a residencias (Corporación Administrativa del Poder Judicial, 2021). En entrevistas se reconoce el rol del consejero técnico como un gran aporte, especialmente en la revisión informes periódicos de intervención y en procedimientos de protección y violencia.

A partir de casos graves de vulneración de NNA bajo la tutela del Sename, en el año 2017 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos creó el programa Mi Abogado, que consiste en asignar a NNA con graves vulneraciones de derechos un/a abogado/a y una dupla psicosocial que vele por su interés superior. Una evaluación de impacto de este programa (Dipres, 2022) arrojó su efecto significativo en aumentar la velocidad de salida de residencias para volver a un entorno familiar (además de otros beneficios, tales como aumento en la asistencia escolar y disminución de causas penales en contra de NNA). Además de estos importantes beneficios para los NNA, el programa, a través de la disminución del tiempo en residencias, generó ahorros fiscales suficientes para financiar la totalidad de su operación, en un plazo de solo dos años. En línea con estos resultados positivos, el programa ha ido ampliando progresivamente su cobertura y, a su vez, se lanzó el Programa la Niñez y la Adolescencia se Defienden en el año 2022, cuyo objetivo es brindar asesoría legal especializada a niños, niñas y adolescentes, garantizando su acceso efectivo a la justicia y el cumplimiento del debido proceso en los procedimientos judiciales orientados a la protección de sus derechos, asegurando su presencia y participación en las decisiones que les conciernen. Esto da cuenta justamente de la intención de avanzar en la representación jurídica especializada para los NNA del país.

Propuestas:

- Mejoramiento en la racionalidad de la distribución y derivación de los casos por parte del Poder Judicial, debiendo velar y asegurar la priorización efectiva de aquellos casos de mayor gravedad que puedan resultar en la aplicación de una medida de cuidado alternativo. Para ello, el diagnóstico debiese realizarse en un plazo máximo rígido y preestablecido en causas con resolución de ingresos a residencias o FAE, de manera de establecer un objetivo claro de intervención en el tiempo más próximo posible.
- Se debe fortalecer el rol de los consejeros técnicos, especialmente en la revisión de los informes de seguimiento e intervención de los programas de cuidado alternativo que permita a los jueces dictar resoluciones técnicas y fundadas en cada caso. Para ello se debe asegurar que los consejeros cuenten con tiempo suficiente para dar su opinión en el seguimiento de las medidas.

- Robustecer el seguimiento de los casos mediante una revisión más detallada de los informes y mejorar la calidad de estos. Para ello, los jueces deben ocupar un rol activo en la aplicación de medidas complementarias, modificación de la resolución inicial de ser necesario, o solicitar informes con una mayor periodicidad según el caso, de manera de realizar un control más efectivo sobre el cumplimiento de la medida decretada y teniendo a la vista que el objetivo central de la medida es la restitución de derechos.
- Se deben visibilizar los esfuerzos realizados tanto por el sector salud como por el Poder Judicial en el trabajo de coordinación intersectorial, aunando esfuerzos y dando a conocer recíprocamente las medidas realizadas por ambas partes. Esto permitiría una adecuada derivación y conocimiento de la disponibilidad de servicios por parte de los jueces, y permitiría que el sector salud reciba resoluciones judiciales con criterios clínicos y técnicos considerados. Para ello, es necesario generar instancias formales y periódicas de trabajo conjunto de los distintos actores que les permita coordinar su actuar.
- No basta solo con declaraciones de derechos en la nueva Ley de Garantías, sino que se requiere de un cambio normativo que permita agilizar y hacer efectivos los derechos de los NNA, así como recursos concretos que sirvan en su implementación. Se necesita una norma clara, suficiente y acompañada de recursos y mecanismos para que los programas puedan colaborar en la restitución de derechos.
- Ampliación de la cobertura del programa Mi Abogado y la Niñez y Adolescencia se Defienden, fortaleciendo y asegurando la representación jurídica de todos aquellos NNA que se vean afectados en sus derechos. Se debe contar con mayor dotación de profesionales disponibles, con el objetivo de reducir los tiempos en residencia de NNA y mejorar la oferta que se entregue desde el intersector. Al mismo tiempo, programas de este tipo permitirían asignaciones más expeditas para poder, por ejemplo, instaurar un sistema de familias de emergencia efectivas.
- Facilitar y priorizar a las familias de origen de los NNA bajo cuidado alternativo el acceso a representación jurídica y así fomentar y permitir su intervención activa en los procesos judiciales.
- Crear la regulación de las visitas de los jueces hacia los programas y familias FAE de la misma manera que para las residencias, contando con una regla-

mentación clara que precise quiénes están sujetos a las visitas, acciones y periodicidad de esta función.

5.4 Falta de un sistema de gestión de casos que monitoree trayectorias de desarrollo de los NNA

Un anhelo de diversos servicios públicos ha sido contar con un sistema informático que permita gestionar y seguir las trayectorias de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, y que incorpore un registro actualizado en salud, educación, cuidados, entre otros. Desde la protección especializada, con la transición de Sename al nuevo Servicio, se creó un sistema informático (SIS) en reemplazo de Senainfo. Hace ya varios años se recomendaba la creación de un sistema informático intersectorial que monitoree lo esencial de las trayectorias de vida de NNA, que levante alertas y permita tomar medidas oportunas ante necesidades concretas (Acuerdo Nacional por la Infancia, 2018). No obstante, la implementación del SIS no ha implicado cambios sustanciales respecto de las críticas de la plataforma anterior. Al igual como se advertía sobre Senainfo, el diseño del SIS tiene el foco en facilitar la gestión y supervisión de la ejecución de los programas, no así en la caracterización estandarizada y detallada de los NNA (Hogar de Cristo, 2017 en CJS, 2024). La información de este nuevo sistema mantiene limitaciones para la adecuada caracterización de la población atendida y trazabilidad de su historia para obtener diagnósticos certeros. Se observan variables con atributos imprecisos o sin información, problemas de consistencia por la falta de un mecanismo de validación automática, problemas metodológicos y falta de claridad sobre los criterios para completar algunas variables, entre otros problemas (CJS, 2019).

Las causas de ingreso con las que el sistema determina la medida de protección siguen siendo imprecisas, sin permitir una mayor comprensión de los aspectos específicos asociados a la vulneración de derechos del NNA ingresado. Con respecto a información faltante en el registro SIS, y que es relevante para el proceso de intervención, se observa un vacío de información sobre la presencia o ausencia de consumo de drogas en una fracción importante de casos y sobre el tipo de consumo, lo que imposibilita realizar las derivaciones correspondientes y el tratamiento (CJS, 2024). Existe escasa información sobre las trayectorias de vida y las características vinculadas de los NNA y las familias que ingresan al sistema de cuidados alternativos. Los equipos residenciales deben muchas veces reconstruir las historias familiares, ya que el contenido de los informes no es completo, es poco

preciso o se centra específicamente en la situación de vulneración de derechos.

Actualmente conviven diversos sistemas de registro y monitoreo de los NNA entre los distintos ministerios y servicios que ejecutan acciones y programas relacionados en temas de educación, salud, vivienda, protección social, entre otros, que son independientes al SIS. El SPE actualmente se encuentra implementando un nuevo sistema integrado de información, seguimiento y monitoreo de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del servicio y sus familias, que viene a reemplazar el SIS³⁰. De acuerdo al mandato legal, este registro integrado debiese formar parte del Sistema de Información de Protección Integral, administrado por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y deberá ser interoperable al menos con “el Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, con el sistema que lleven los tribunales de familia, con el sistema de información del Servicio de Registro Civil e Identificación y con el sistema de información que lleve el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil” (artículo 31, Ley N°21.302).

No obstante, el subsistema Chile Crece utiliza el Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM) que “constituye el principal soporte de información y comunicaciones para realizar la coordinación y supervisión de las acciones de acompañamiento y seguimiento de la trayectoria del desarrollo integral de los niños y niñas” (Bedregal et al., 2021, p. 18), que deriva a la red comunal las alertas que correspondan para que gestionen los servicios necesarios. Este sistema no se encuentra articulado con el SIS ni con la nueva plataforma Gestión Social Local con base en las Oficinas Locales de la Niñez (cuyo módulo está en fase de pilotaje), que se llevará a cabo a través del Sistema de Información de Protección Integral administrado por la Subsecretaría de Evaluación Social, el que se basa en un modelo de gestión de casos que permite determinar los beneficios y programas sociales a los que pueden acceder los usuarios.

Así, a medida que las OLN se vayan implementando a lo largo del país deben hacer un levantamiento territorial y establecer un catálogo de servicios disponibles a nivel local, los que se verterán en una plataforma de datos integrada. Sin embargo, este catastro funcionará con un sistema paralelo de registro que no se integra al SIS y SRDM,

replicando el problema de integración de datos. A lo anterior se suma que el sistema de salud también funciona con su propio registro, así como los sistemas de registro del Ministerio de Educación (Bedregal et al., 2021).

Existen ejemplos de avances en estos registros a nivel nacional, como el caso del Servicio de Reinserción Social Juvenil que diseñó un expediente único de ejecución por cada sujeto de atención, disponible electrónicamente y que contiene los antecedentes esenciales de salud, motivo de ingreso e ingresos previos, programas y planes de cada adolescente, y seguimiento posterior que avanza en la línea del seguimiento de casos y trayectorias individuales (artículo 31, Ley N° 21.527). También existe experiencia comparada con base local como el caso de Finlandia que cuenta con el sistema monitoreo Child Welfare System o sistemas de apoyo familiar que les permite hacer el seguimiento a las familias y prevenir la demanda por servicios de protección para niños, niñas y adolescentes. Existe un sistema de notificaciones que identifica y levanta alertas de las condiciones que ponen en peligro el desarrollo y cuidado del niño, previas a tomar medidas más gravosas, como sería el cuidado alternativo. La cantidad de notificaciones del sistema se condice con la cantidad de pérdidas de cuidados familiares sobre los NNA. Se sostiene que es relevante que el acceso sea igualitario y equitativo en los distintos sectores de la sociedad al sistema de protección a nivel municipal, no centrado en intervenciones en específico, sino que en el sistema completo (Toikko et al., 2023).

Propuestas:

- Orientar el trabajo del SIS en la gestión de casos de los NNA concretos y no de sistemas o programas, conteniendo información actualizada, completa y de calidad, y que entregue alertas que ayuden a los equipos en la toma de decisiones oportuna. Se requiere de un soporte administrativo que identifique la efectividad y eficiencia en la gestión de casos, cuál es el flujo por el que pasa cada NNA, con instrumentos para medir y evaluar resultados. Para su buen funcionamiento, las OCA debieran contar con protocolos claramente establecidos para su uso.
- A partir del proceso de implementación del nuevo sistema integrado del SIS, se recomienda invertir en la interoperabilidad de este con los ministerios

³⁰ Su implementación se espera para el primer semestre del año 2025 y debiese contener, a lo menos, la individualización de todos los NNA ingresados al Servicio por cualquiera de los programas, antecedentes de sus familias, programas de protección especializada a los que hayan accedido, medidas que ordenan su ingreso y ejecución, antecedentes de salud pertinentes, situación de su escolaridad, de discapacidad, inscripción y beneficios asociados al Registro Social de Hogares y la pertenencia a un grupo de especial atención.

y servicios involucrados y relacionados con los sujetos de atención del SPE, especialmente con las OLN y el sector salud, incluso cuando los NNA hayan salido del sistema para su seguimiento y monitoreo posterior.

- Evitar exigencias y burocracias innecesarias en el registro y para ello las orientaciones técnicas deben ser guías relevantes para el levantamiento de datos, estandarizando frecuencia y forma de realizar el registro, junto con un mecanismo de toma de decisiones asociadas.

6. Conclusiones

Los diagnósticos presentados en este informe evidencian la existencia de múltiples urgencias en el sistema de protección especializada de niños, niñas y adolescentes en Chile, tanto a nivel estructural como operativo. A pesar de los avances normativos desde la Convención Sobre los Derechos del Niño hasta la Ley de Garantías, junto con la creación de una nueva institucionalidad y el aumento de los recursos, persisten problemas críticos que limitan la eficacia del sistema para garantizar los derechos y la calidad de vida de los NNA que han sido gravemente vulnerados y que se encuentran en alguna modalidad de cuidado alternativo.

Con la transformación impulsada por el cierre de los Cread y la creación de nuevas residencias familiares, se han presentado problemas relacionados con la falta de plazas suficientes y adecuadas, lo que ha generado sobrecupos y listas de espera que afectan la calidad del cuidado de los niños, niñas y adolescentes, además de incumplimientos respecto a los estándares de calidad que prometía la reforma. A pesar de que las nuevas residencias buscan ofrecer un entorno más familiar y un cuidado más personalizado, persiste una preparación insuficiente en los equipos para abordar la complejidad de los NNA que llegan a esta instancia, además del agotamiento y la alta rotación del personal que merman la estabilidad y la confianza en la atención. Se requiere fortalecer la transferencia técnica y la formación práctica de los equipos, la priorización de los espacios de autocuidado, además de la instalación de mayores y mejores incentivos para la entrada y permanencia en estos trabajos, velando no solo por el bienestar de los equipos, sino también por una mayor estabilidad de los vínculos significativos de los NNA dentro de las residencias.

Paralelamente, el programa de familias de acogida enfrenta otras barreras, tales como la limitada disponibili-

dad de familias externas para poder derivar a todos los NNA menores de tres años; insuficiente acompañamiento psicosocial a las familias y la falta de un diseño por curso de vida para que las intervenciones del programa FAE se adecúen a las edades de los NNA. Para esto, se propone fortalecer el proceso de preparación y acompañamiento de las familias de acogida, adecuando estos procesos a las necesidades propias de las de tipo externas y extensas, las cuales enfrentan desafíos diferentes. También se propone la profesionalización de algunas de ellas para el acogimiento de aquellos menores de tres años con condiciones de salud más difíciles de tratar.

Otro aspecto crítico es el trabajo con las familias de origen y la preparación de los NNA para la vida independiente. Se señala la necesidad de mejorar el registro de información sobre las familias de origen para facilitar el trabajo de revinculación familiar, además de una coordinación más efectiva entre el Servicio y sus equipos con la oferta de protección social y del intersector para abordar las situaciones críticas que han propiciado la vulneración en el contexto familiar.

A la vez, se debe avanzar en la implementación de proyectos de preparación para la vida independiente. En este proceso, resulta fundamental instalar las capacidades para evaluar y levantar información sobre la reinserción de los jóvenes que egresan por mayoría de edad, para ajustar los proyectos y avanzar hacia una mayor y mejor reinserción social y laboral.

Por otra parte, pese a que se evidencia un aumento sostenido, el financiamiento destinado a las modalidades de cuidado alternativo se presenta como insuficiente y desajustado a las necesidades reales del sistema. Los recursos son inadecuados para sostener intervenciones especializadas, infraestructura de calidad y salarios competitivos para un personal con la formación y experiencias requeridas. Se propone ajustar el modelo de financiamiento con asignación de recursos basada en estándares mínimos y resultados exigibles, garantizar la flexibilidad para responder a necesidades territoriales y fomentar la inversión a largo plazo que priorice la especialización y la sostenibilidad de los programas. Transversal a lo anterior, se plantea que debe existir una reflexión profunda y abierta a la ciudadanía con respecto a las condiciones en las cuales desempeñan su rol los organismos colaboradores, que son los que ejecutan la mayor parte de los programas de cuidado alternativo. El cuidado de los NNA no puede depender de un financiamiento incierto que cada institución sea capaz de levantar. Si se busca un salto

significativo en los estándares de cuidado que el sistema busca ofrecer —con independencia de si este se lleva a cabo desde la administración directa del SPE o mediante el rol de organismos colaboradores—, el sistema deberá considerar una asignación diferente de recursos, así como la generación de mecanismos de acreditación que efectivamente aseguren la calidad del servicio.

Respecto al diseño actual de la organización institucional de la protección especializada, se constata que se enfrenta significativos desafíos derivados de la concentración de funciones en el Servicio de Protección Especializada y la limitada claridad y eficiencia en la división de roles con otros actores, como la Subsecretaría de la Niñez y el Consejo de Expertos. Las funciones de estos organismos están limitadas en alcance y capacidad de incidencia estratégica, lo que restringe su contribución a la mejora del sistema. También, la multiplicidad de responsabilidades del SPE genera conflictos de interés al combinar labores de diseño, ejecución, supervisión y fiscalización, lo que repercute en la calidad de las intervenciones y desincentiva la mejora continua. Para esto se sugiere fortalecer la supervisión externa, creando un organismo autónomo que asegure calidad e impacto en las intervenciones, y mejorar la asistencia técnica para guiar de manera sistemática a los equipos responsables del cuidado de los NNA. A su vez, se debe potenciar el rol estratégico del Consejo de Expertos para orientar la transformación de la oferta programática con acciones concretas para su seguimiento.

Asimismo, la relación entre el SPE y los organismos colaboradores acreditados ha transitado de una lógica de colaboración a una de fiscalización, debilitando la coordinación y retroalimentación necesarias para mejorar la calidad de las intervenciones. Superar estas barreras requiere fortalecer las instancias formales y periódicas de diálogo bajo una lógica de colaboración y diseñar mecanismos efectivos para el acompañamiento técnico y la mejora continua.

El fortalecimiento de la coordinación y planificación intersectorial en el cuidado alternativo y la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo tutela del Estado resulta esencial para garantizar su bienestar integral. En esta materia, a pesar de la existencia de diversas instituciones y mecanismos destinados a la articulación intersectorial, como el Comité Interministerial, las comisiones de protección y las mesas de articulación interinstitucional, su actuar es fragmentado y su efecti-

vidad se ve limitada por la falta de estandarización de procesos, recursos y herramientas concretas de gestión y seguimiento. Esto genera desorden y dificulta la implementación de acciones coordinadas y sostenibles. Para abordar estas deficiencias, es crucial consolidar el rol estratégico de organismos rectores, como el Comité Interministerial, mediante planes de acción intersectoriales con recursos asignados, mecanismos claros de coordinación, instrumentos vinculantes y evaluación continua.

Asimismo, es esencial fortalecer la articulación entre sectores clave como salud, educación y justicia, velando por una efectiva priorización de los NNA en cuidado alternativo en el aseguramiento de sus derechos y el acceso de calidad a los servicios necesarios para su adecuado desarrollo. Políticas como el Sistema de Salud Integral (SISI) y el Programa Mi Abogado han demostrado un impacto positivo, pero requieren de mayor reconocimiento y recursos para escalar su cobertura y mejorar su efectividad. Resulta prioritario, también, avanzar en la integración de sistemas informáticos que permitan gestionar y monitorear las trayectorias de desarrollo de los NNA que alerte y permita prevenir graves vulneraciones de derechos, asegurando una coordinación eficiente entre sectores y territorios. Solo con un enfoque integral, acompañado de recursos, capacitación y evaluación sistemática, será posible garantizar la restitución efectiva de derechos y la protección especializada que los NNA requieren.

Las recomendaciones planteadas en este documento no solo buscan solucionar problemas operativos inmediatos, sino también construir un sistema más robusto y sostenible que esté verdaderamente centrado en los derechos y necesidades de NNA. Estos cambios requieren una voluntad política decidida, una adecuada asignación de recursos y un compromiso intersectorial y social para garantizar la restitución de derechos. Debemos garantizar no solo la reparación de quienes han sido vulnerados, sino también generar las condiciones para su prevención. En una sociedad con tasas de natalidad históricamente bajas, la crisis del cuidado alternativo nos debiera interpelar con particular fuerza para poner a disposición los mejores recursos al servicio de los niños, niñas y adolescentes.

Referencias

- Acuerdo Nacional por la Infancia** (2018). Gobierno de Chile. Disponible en: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Acuerdo_Nacional_por_la_Infancia.pdf
- Bedregal, P., De Iruarrizaga, F., Guerra, L., Hojman, A., Martínez, C., Muñoz, C., Narea, M., Salinas, C., Irarrázaval, I. y Cea, M.** (2017). Protección a la infancia vulnerable en Chile: la gran deuda pendiente: propuestas desde la UC. *Temas de la Agenda Pública*, 12 (101), 1-22. Centro de Políticas Públicas UC.
- Bedregal, P., Castellón, T., Castillo, R., Castro, M.A.; Le-cannellier, F., López, F., Silva, I., Silva, V., Soriano, H. y Valenzuela, J.,** (2021). Panel de Expertos para la Revisión y Recomendación de Mejoras Estratégico-Programáticas del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. *Chile Crece Contigo, Ministerio de Desarrollo Social y Familia*.
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad (CJS)** (2019). Estudio para el fortalecimiento de los Programas Ambulatorios del Servicio Nacional de Menores. *Unicef Chile*. Disponible en: <https://www.unicef.org/chile/sites/unicef.org/chile/files/2019-12/UNICEF-WD-Programas-Ambulatorios.pdf>.
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad (CJS)** (2021a). Estudio de transición a la vida adulta de adolescentes en el sistema de protección en Chile. Policy Brief. *Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile*. Disponible en: <https://www.observaderechos.cl/wp-content/uploads/2021/10/2021-Informe-Hallazgos-Estudio-ransicion-VidaAdultaUC-HdC.pdf>
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad (CJS)** (2021b). Informe 4: Evaluación de factibilidad del diseño técnico de un Contrato de Impacto Social para apoyar la transición a la vida independiente de jóvenes que egresan de residencias de la red Sename. *Pontificia Universidad Católica de Chile*.
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad (CJS)** (2023). Definición de modelos para el trabajo con adolescentes bajo protección del Estado en cuidado alternativo residencial/ RFA y con atención en justicia juvenil y situaciones de conflicto con la ley. *Pontificia Universidad Católica de Chile*.
- Centro de Estudios Justicia y Sociedad (CJS)** (2024). Informe 4: Propuesta de ajuste al diseño de las orientaciones técnicas vigentes de programas de residencia familiar de adolescencia temprana y residencia familiar para adolescentes, en sus modalidades de administración directa y ejecución a través de colaboradores acreditados. *Pontificia Universidad Católica de Chile*.
- Comisión de Familia de la Cámara de Diputados** (2014). Informe de la comisión de familia constituida en investigadora para recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmTipo=SIAL&prmID=10254&formato=pdf>
- Comité para la Prevención de la Tortura** (2022). Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile. Segundo Informe Anual 2021/2022.
- Congreso Nacional de Chile** (2023). Comisión Especial Investigadora (CEI) N° 17. Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de reunir antecedentes sobre las licitaciones del Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia y demás antecedentes que se indican sobre la competencia, funcionamiento y personal del referido servicio.
- Corporación Crecer Mejor (CMM)** (2019). Protege: Hacia una intervención de calidad. Manual de herramientas de buenas prácticas para una intervención de calidad. *Corporación Crece Mejor*. Disponible en: https://corporacionccm.cl/wp-content/uploads/2019/12/Manual-de-Buenas-Practicas_CCM_2019.pdf
- Corte Suprema** (2024). Informe nacional de visitas a los centros residenciales del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia / privados / genchi/ otros. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/109788>
- Defensoría de la Niñez** (2024). Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado por medidas de protección. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2024/06/INFORM1.pdf>
- Dipres** (2022). Evaluación Impacto del programa Mi Abogado. Informe Final. División de Control de Gestión Pública. Santiago, Chile.
- Dipres** (2023). Monitoreo y Seguimiento oferta pública 2023. Familia de Acogida (FAE OCA). Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Santiago, Chile.
- Hogar de Cristo** (2018). Del dicho al derecho: estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.hogardecristo.cl/wp-content/uploads/2021/12/DichoalDerecho2018.pdf>
- INDH** (2018). Informe Misión de Observación: Centros Residenciales de Protección de la red Sename. *Instituto Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/0d-399b0a-848f-443d-9f5b-7c73998053de/content>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia** (2024). Cuenta Pública Participativa. Santiago, Chile. Disponible en: https://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/docs/Informe_Cuenta_Publica_Participativa_MDSyF_2024.pdf
- Ministerio de Educación** (2023). Marco General de Educación Inclusiva. Unidad de Inclusión y Participación. Gabinete Ministerial.

- Ministerio de Salud** (2023). Lineamientos técnicos para la implementación del sistema intersectorial de salud integral, con énfasis en salud mental, para niños, niñas, adolescentes y jóvenes con vulneración de derechos y/o sujetos a la ley de responsabilidad penal adolescente. Versión N° 2. Santiago, Chile.
- Morales, C., Morales, M. y Olivares, B.** (2015). La institucionalización de la niñez: la experiencia de acompañamiento terapéutico con niños, niñas y sus familias. *De Familias y Terapias*. N° 39, p. 51-68.
- Muñoz, C.** (2022). Cuidado alternativo para niñas, niños y adolescentes, y preparación para la vida independiente. En Garcés, P., González, T. y Pozo, V. (Eds). *Serie Desafíos en Niñez, Fundación Colunga*.
- ONU** (2022). Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile.
- Poblete, D.** (2024). Análisis y propuestas al proyecto de ley que establece las bases de las transferencias a personas e instituciones privadas. Santiago: *Centro de Políticas Públicas UC*.
- Poder Judicial. República de Chile.** (2023). Informe Nacional de visitas a los centros residenciales del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia /Privados /Genchi / Otros. Segundo semestre.
- Policía de Investigaciones de Chile** (2018). Análisis de funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores. Disponible en: <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/informe-emilfork4.pdf>
- Rollison, J., Bandini, J., Feistel, K., Gittens, AD, Key, M; González, I., Kong, W., Ruder, T. y Etchegaray, JM.** (2023) An Evaluation of a Multisite, Health Systems-Based Direct Care Worker Retention Program: Key Findings and Recommendations. *Rand Health Q*. Disponible en: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10187549/#fn-group1>
- Salinas, C. y Retamal, A.** (2023). Cumplimiento en materia de Familia. *Colección de materiales docentes N°63, Academia Judicial*. Academia Judicial de Chile.
- Sename** (2021). Orientación técnica programa familias de acogida (FAE PRO). Departamento de Derechos. Servicio Nacional de Menores. Disponible en: <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2021/04/OT-FAE-PRO-2021.pdf>
- Souers, K. V. M., & Hall, P.** (2018). *Relationship, responsibility, and regulation: Trauma-invested practices for fostering resilient learners*. ASCD.
- SPE** (2023). Informe de Gestión 2022. *Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia*. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-1286_recurso_pdf.pdf
- SPE** (2024a). El poder de cuidar en cifras. *Unidad de Estudios del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia*. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2590_archivo_01.pdf
- SPE** (2024b). 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. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2408_archivo_01.pdf
- SPE** (2024c). Orientación Técnica. Programa preparación para la vida independiente para programa de acogimiento residencial terapéutico para adolescencia. *Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia*. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2489_recurso_pdf.pdf
- SPE** (2024d). Estudios de demanda y costos de la oferta programática del Servicio. *Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia*. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2404_archivo_01.pdf
- SPE** (2024e). Informe de Cuenta Pública Participativa. *Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia*. Disponible en: https://www.servicioproteccion.gob.cl/601/articles-2397_archivo_01.pdf
- SPE** (2024f). Presentación de los programas de la nueva oferta. *Unidad de Diseño de Programas. Departamento de Diseño y Evaluación División de Servicios y Prestaciones*.
- Subsecretaría de la Niñez** (2024). Presentación julio de 2024 en Cámara de Diputados y Diputadas, Comisión de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación.
- Toikko, T., Seppälä, P., Häkkinen, L., y Hietamäki, J.** (2023). Family support services buffer the effect of child welfare notifications on child removals. *Child & Family Social Work*, 28(2), 372–382. <https://doi.org/10.1111/cfs.12969>
- Unicef** (2019). Estudio de revisión y análisis de programas de familias de acogida especializada de administración directa y colaboradores. Desinternación: Vivir en familia es un derecho. *Unicef*. Disponible en: https://www.cidenl.org/wp-content/uploads/2019/09/WD_Familias-de-acogida_1.pdf
- Unicef** (2021). Lineamientos para el trabajo con familias de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en cuidado alternativo residencial y familiar. Desinternación: Vivir en familia es un derecho. *Unicef*. Disponible en: <https://www.unicef.org/chile/media/5836/file/Lineamientos%20trabajo%20familias%20web.pdf>

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Bedregal, P., Cillero, M., González, F., Hojman, A., Irrazábal, I., Morales, C., Muñoz, C., Salinas, C., Cáceres, I., Bilbeny, B. y Cruz, F. (2025). El cuidado alternativo de la infancia vulnerada: una revisión urgente. *Temas de la Agenda Pública*, 20. (181), 1-36. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro UC

Políticas Públicas



www.politicaspublicas.uc.cl
politicaspublicas@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56) 2 2354 6637.

SEDE EDIFICIO PATIO ALAMEDA

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 440, piso 12, Santiago.
Teléfono (56) 2 2354 5658.