



**Informe Final**

**“ESTUDIO SOBRE SISTEMAS DE PROTECCIÓN  
ESPECIALIZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES”**

Noviembre de 2016

Informe Final “Estudio sobre Sistemas de Protección Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes”, que fue adjudicado mediante licitación pública ID ID 617-9-LE16 al Centro de Políticas Públicas de la P. Universidad Católica de Chile, según Resolución Exenta N° 1304 firmada el 7 de septiembre del año 2016 por el Consejo Nacional de la Infancia.

El estudio se ha llevado a cabo entre los meses de septiembre y noviembre de 2016.

#### JEFE DE PROYECTO

Ignacio Irrarrázaval

#### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Macarena Cea

Blanquita Honorato

Francisca de Iruarrizaga

Francisca González

Gabriela Pérez

#### CONTRAPARTE CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA

Loreto Martínez

Jorge Álvarez

## Índice

Introducción .....	5
I. Objetivos .....	6
II. Metodología .....	7
III. Países Analizados.....	15
IV. Aspectos legales y normativos .....	21
1. Características de los marcos legales e institucionales que sustentan la protección especializada .....	21
2. Principales leyes asociadas a la protección a la infancia.....	23
V. Aspectos Sistémicos.....	3
1. Definiciones conceptuales y marcos teóricos sobre protección especializada .....	3
2. Análisis Vertical: Grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas y ejecución de programas de protección especializada. Instituciones que componen el sistema de protección especializada y su relación con los distintos niveles de autoridad (mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles).....	17
3. Análisis Horizontal: El grado y formas de vinculación del sistema o servicio de protección especializada con el sistema de protección social del país (mecanismos de coordinación entre distintas instituciones).....	26
4. Rol de las ONG y privados .....	32
5. Financiamiento del sistema de protección especializada .....	36
6. Sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de NNA, y evaluación de las intervenciones de NNA en el sistema de protección especializada.....	44
VI. Aspectos Programáticos .....	54
1. Características de los programas de protección especializada .....	54
2. Mecanismos y modalidades de supervisión .....	64
3. Modalidades de acreditación de instituciones .....	72
4. Formación y selección de profesionales.....	76
5. Costos Asociados .....	81
VII. Síntesis y Recomendaciones .....	83
1. Definiciones conceptuales y marcos teóricos sobre protección especializada .....	84

2. Grado de centralismo o descentralización en la elaboración y ejecución de políticas y programas de protección especializada .....	85
3. El grado y formas de vinculación del sistema de protección especializada con el sistema de protección social.....	87
4. Rol de las ONG y Privados .....	90
5. Financiamiento del Sistema de Protección Especializada.....	92
6. Sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de NNA, y evaluación de las intervenciones de NNA en el Sistema de Protección Especializada .....	94
7. Características y orientaciones de los programas de protección especializada.....	98
8. Mecanismos y Modalidades de Supervisión .....	102
9. Modalidades de Acreditación de Programas y Proyectos .....	103
10. Formación de Profesionales y Técnicos.....	104
VIII. Referencias.....	107
IX. Normas Citadas .....	119
X. Anexo 1: Expertos Asesores Consultados.....	121
XI. Anexo 2: Talleres de Expertos .....	125
XII. Anexo 3: Costos asociados al sistema de protección especializada.....	127

## Introducción

En el contexto del Proyecto de Ley para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia propuesto el año 2015 por el Ejecutivo, y de la creación de un nuevo servicio de protección especializada, dentro de un sistema de protección integral, surge la demanda por esta consultoría, levantada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Este estudio busca, precisamente, contribuir a la labor del Consejo, otorgando evidencia respecto a cómo se ha abordado el problema de la protección especializada de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el contexto internacional, con foco en las realidades de América Latina, Norteamérica, Europa y Oceanía.

El presente estudio se organiza de la siguiente manera: a continuación se presentan los objetivos del estudio, la metodología utilizada, y una síntesis de los sistemas de protección especializada de los países observados. En la sección siguiente se expone el análisis de los sistemas de protección especializada en base a una serie de variables. Finalmente, se desarrolla una síntesis de lo observado en la experiencia internacional, las principales conclusiones del estudio y las recomendaciones que emergen de éste para el caso chileno.

## I. Objetivos

El presente estudio tuvo como principal objetivo efectuar una comparación entre diversos países de América Latina, Norteamérica, Europa y Oceanía, en materia de protección especializada de NNA vulnerados en sus derechos, y a partir de esto, levantar recomendaciones para el caso chileno.

De lo anterior se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- a) Realizar una comparación entre los países, que considere, al menos, los siguientes aspectos:
  - i) Definiciones conceptuales y marcos teóricos sobre protección especializada
  - ii) Características de los marcos legales e institucionales que sustentan la protección especializada
  - iii) El grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas y ejecución de programas de protección especializada
  - iv) El grado y formas de vinculación del sistema o servicio de protección especializada con el sistema de protección social del país
  - v) Las características de los programas de protección especializada en términos del sujeto de atención, formas de ingreso y tipos de intervención, entre otros.
  - vi) Evaluación de las intervenciones
  - vii) Mecanismos y modalidades de supervisión
  - viii) Modalidades de acreditación de programas y proyectos
  - ix) Modalidades de financiamiento
  - x) Costos asociados
  - xi) Mecanismos de coordinación con el nivel local y regional
  - xii) Formación de Técnicos y Profesionales
- b) A partir del análisis realizado, elaborar una propuesta sobre los elementos a considerar y características que debe tener un sistema de protección especializada en Chile.

## II. Metodología

Para desarrollar los objetivos propuestos se realizaron las siguientes etapas:

### 1. Revisión preliminar: consultas a asesores expertos y revisión bibliográfica

Con el fin de delimitar los países a estudiar y los criterios de observación que se utilizarían en el estudio, en una primera etapa se realizó una revisión preliminar de la información en materia de protección especializada, por medio de consultas a expertos internacionales y una revisión bibliográfica.

Se contactaron asesores expertos internacionales y nacionales, que sugirieron bibliografía mínima, propusieron casos a revisar, y sugirieron aspectos clave a considerar en la sistematización. En la elección de los asesores (Ver nombres en Anexo 1) se buscó sujetos con experiencia en los sistemas de protección especializada a nivel internacional. Éstos se contactaron utilizando una técnica de cadena, usando en primera instancia las referencias de expertos en materia de infancia conocidos por el equipo investigador, quienes derivaron a su vez a otros asesores, y así sucesivamente hasta abarcar representantes de diversas disciplinas, en variadas áreas de trabajo, y que aportaran conocimientos sobre los sistemas de protección especializada de las distintas regiones del mundo.

A su vez, se realizó una revisión de bibliografía internacional en la materia, donde se incluyó literatura sugerida por los expertos consultados.

De la literatura revisada en la materia, destaca el estudio comparativo de los sistemas de protección de la infancia realizado por Gilbert, Parton, & Skivenes (2011), donde se analizan 10 países, incluyendo sistemas anglo-americanos –Estados Unidos, Canadá e Inglaterra–, nórdicos –Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega–, y continentales –Alemania, Bélgica y los Países Bajos–. También se revisó el estudio realizado por Nett & Spratt (2012), quienes, con el objetivo de obtener recomendaciones para el sistema suizo, revisan los sistemas de protección de la infancia del Reino Unido, Australia, Finlandia, Suecia y Alemania.

En el contexto chileno, en el año 2014 la Universidad Diego Portales realizó un estudio que buscó elaborar una propuesta de principios rectores para la reforma legal e institucional que permita conformar un Sistema de Garantías y Protección de los Derechos de la Infancia. Dentro de este marco, se contempló la protección especializada (o servicios de mayor complejidad), y se realizó una revisión de los estudios comparativos realizados por Gilbert y colaboradores (Gilbert et al., 2011), donde se analizan los países Estados Unidos, Canadá, Suecia, Noruega, Reino Unido, Países Bajos, Finlandia, Alemania, Dinamarca, Bélgica. A su vez se añaden los casos de España, Italia, Reino Unido y América Latina, junto con el caso chileno (UDP, 2014).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2013), por su parte, ha desarrollado un indicador de protección infantil que incorpora tres aspectos fundamentales al momento de evaluar la efectividad de las políticas de protección especializada de la niñez en los diferentes países que componen la OCDE. Estos aspectos son los siguientes:

- Tasas de mortalidad infantil: Se considera como la “punta del iceberg” al momento de evaluar la existencia de tendencias más amplias de maltrato infantil. Este indicador sólo considera muertes debido a lesiones intencionales o accidentales. Las muertes por lesiones intencionales pueden indicar maltrato, mientras que las lesiones accidentales podrían indicar abandono, aunque no en todos los casos (OECD, 2013).

En este indicador, los países mejor evaluados son (en el siguiente orden): Luxemburgo, Grecia, Italia, España, Reino Unido, Australia, Irlanda, Suiza, Francia y Eslovenia. En cambio, los peor evaluados son Brasil, Estados Unidos y México (OECD, 2013).

- Legislación que prohíba el maltrato infantil: Se evalúa que exista un documento legal que repudie todo acto de violencia en contra de los niños, estudiando también, a través de encuestas y entrevistas, qué se entiende por maltrato infantil en cada país. Este indicador también muestra las actitudes de la población hacia el maltrato infantil, y su prevalencia en el país (OECD, 2013).

Los únicos países que cuentan con esta legislación son: Austria, República Checa, Dinamarca, Canadá, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, España y Suiza (OECD, 2013). El resto de los 15 países que componen la OCDE aún no cuentan con leyes que prohíban todo tipo de violencia en contra de los NNA.

- Número de NNA bajo el cuidado del Estado: Se evalúa la cantidad de NNA que se encuentran en sistemas residenciales o de familias de acogida (OECD, 2013). El problema de este indicador es que no muestra la diferencia entre la oferta y la demanda que existe en cada país, por lo que es difícil determinar la validez de este indicador.

Los países que tienen más niños bajo su cuidado son: Israel, Rumania, Lituania, Italia, Francia y Canadá. Los países con menor cantidad de niños bajo su cuidado son Holanda, Croacia, Eslovenia, Grecia, Estonia, República Checa y Estados Unidos (OECD, 2013).

Adicionalmente, la OECD (2015) considera que una forma de evaluar el compromiso de las naciones con sus NNA, es el gasto que realizan en políticas de infancia o de cuidado infantil que permitan a las familias cuidar mejor de sus niños. De esta forma, las familias se transforman en un colaborador fundamental al momento de evitar la entrada de los NNA al sistema de tutela estatal. Los principales gastos que se consideran beneficiosos en este sentido son: incentivos tributarios para las familias con hijos, ayudas estatales para el cuidado de niños y/o educación preescolar, beneficios en especies, y apoyo para la educación primaria y secundaria de los hijos. Los países



varían en el porcentaje del gasto que destinan a cada grupo etéreo dentro de la niñez. Al analizar los datos, es posible ver que los países que más invierten en sus niños son: Luxemburgo, Bélgica, Noruega, Suiza, Austria, Irlanda, Suecia, Dinamarca, Alemania e Inglaterra. Por el contrario, los países que menos recursos destinan a políticas de infancia son México, Chile, Israel, Corea y algunos países de Europa del Este.

A partir de esta revisión, se definieron los criterios o estándares de comparación que se tuvieron presentes a la hora de acercarse a los casos estudiados, y una muestra inicial de países.

## **2. Selección de países**

Observar la experiencia internacional en materia de protección especializada tiene por objetivo identificar prácticas que son exitosas y que por ende pueden ser un aporte para el contexto chileno. Es así que en la selección de los países se buscó identificar posibles casos que cumplan con dicho requisito, pertenecientes a su vez a diversas regiones, con diferente contexto sociocultural, así como con diversa situación económica y política. La consideración de escenarios diversos permite abarcar la experiencia de casos con diferentes realidades y desafíos en el ámbito de la protección especializada, lo cual representa una ventaja para enriquecer el caso chileno. De este modo, dentro de los cinco casos a analizar, se decidió tener al menos un país de América Latina, de Norteamérica, de Europa y de Oceanía. La inclusión de un país latinoamericano buscó observar las prácticas de un país relativamente similar al chileno.

Sin embargo, es preciso tener en consideración que la comparación internacional de los sistemas o servicios de protección infantil es difícil debido a la falta de información comparable, a la diversidad de enfoques que existen al momento de lidiar con la protección infantil en los diversos países, y a las diferencias entre los diversos sistemas de información que existen (OECD, 2013).

Los casos relevados tanto por los expertos como por la literatura fueron: Argentina, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Canadá, Estados Unidos, España, Italia, Inglaterra, Suecia, Noruega, Australia y Nueva Zelanda.

Con el fin de acotar la cantidad de países, se realizó una revisión general del sistema de protección especializada existente en cada uno de estos, y se consultó con los expertos sobre los casos prioritarios de analizar.

Como primer criterio, se buscó tener al menos un caso para las regiones de América Latina, Norteamérica, Europa y Oceanía. En el caso de América Latina, Colombia fue el país más mencionado entre los expertos. Además, su organización política y administrativa se asemejan más al sistema chileno que el caso de los otros países, por lo cual fue seleccionado y se optó por

descartar los otros casos. En Norteamérica, tanto Canadá como Estados Unidos fueron relevados en la literatura y en la opinión de los expertos, por lo que se decidió incorporar a ambos. En Europa, Inglaterra destacó por tener una orientación a la protección del niño, lo cual difiere al resto de los países europeos que se orientan más hacia el servicio de la familia (Gilbert et al., 2011). Esto, junto a las menciones de este sistema por parte de los expertos y de la literatura, fundamentaron su incorporación al conjunto de países a estudiar. Por otra parte, los modelos de Noruega y Suecia, como estados de bienestar, también fueron recurrentemente mencionados por la literatura y los asesores. No obstante, dado las similitudes de ambos sistemas se optó por incluir sólo uno. En este caso se eligió Suecia, siguiendo la sugerencia de los expertos y debido a que se encontró más información disponible. A juicio de algunos expertos, España e Italia representan casos diversos, por lo que se optó por incluir ambos. Para Oceanía, la opinión de los expertos planteó que Nueva Zelanda representa un caso que se diferencia más del escenario europeo en comparación con Australia. Es así que se optó por incorporar únicamente al primero.

De este modo, los 8 países preliminarmente seleccionados por región, fueron:

- América Latina: Colombia
- Norteamérica: Canadá, Estados Unidos
- Europa: Inglaterra, Suecia, España, Italia
- Oceanía: Nueva Zelanda

Para cada uno de estos se revisó literatura específica sobre las prácticas realizadas en el ámbito de la protección especializada, y se consultó la opinión de los expertos sobre el funcionamiento de éstas. Asimismo, se tomaron en consideración los informes enviados por los países al Comité de Derechos del Niño y las Observaciones Finales del Comité. Esto, con la finalidad de delimitar el estudio a cinco países, siguiendo lo acordado en la propuesta metodológica.

En base a lo expuesto, se delimitó la muestra a cinco países. Es de recalcar que no hay países que puedan ser catalogados como “exitosos” en su totalidad en cuanto a su sistema de protección especializada, lo cual hace más difícil la selección de los casos a analizar. No obstante, según la literatura revisada y las recomendaciones de los expertos, se optó por seleccionar los siguientes casos: En primer lugar, debido a sus avances en materia legislativa, y a su similitud con Chile en su organización política y administrativa, se incluyó Colombia como un caso de América Latina. En Norteamérica, tanto Canadá como Estados Unidos son sistemas con orientación a la protección del niño, lo cual los hace similares en su aproximación. Ambos son repúblicas federales. Esto implica que no tienen un único sistema de protección especializada, sino que este varía según estado, dificultando así el análisis. Sin embargo, siguiendo las sugerencias de los expertos, se optó por privilegiar el caso canadiense, con un especial foco en el estado de Quebec, dado a su buen

funcionamiento, y a que este es financiado en su totalidad por el Estado, representando un caso paradigmático. Dentro del continente europeo, se han priorizado los casos de Inglaterra y Suecia. El primero, dado que ha tenido mejoras desde la década de los '90, pudiendo ser así un importante referente. Suecia por su parte, ha sido incluido dada su orientación al servicio de la familia, teniendo una visión más holística de la protección especial de la infancia, con un énfasis en la prevención. A pesar de que puedan ser casos interesantes de estudiar, España e Italia han sido descartados. El primero, dado que ha tenido reformas muy recientes, sin que estas hayan sido implementadas en su totalidad, lo cual dificulta su observación. Italia, al igual que Suecia, presenta una orientación al servicio de la familia. No obstante, en la opinión de los expertos el caso italiano no destaca en gran medida por su sistema de protección especializada, por lo cual se eligió únicamente el caso sueco. Por último, Nueva Zelanda representa un sistema distinto, relevante y poco estudiado, lo cual puede ser un aporte de la presente investigación.

Es así que, en resumen, los casos a estudiar son: Colombia, Canadá, Inglaterra, Suecia y Nueva Zelanda. Estos países en ningún caso son representativos de su región, pero sí constituyen enfoques y prácticas diversas, lo cual puede enriquecer al sistema chileno.

### **3. Recolección y sistematización de la información por país**

Para cada uno de los países seleccionados, se recopiló información que permitiera comprender el sistema de protección especializada, utilizando datos de dominio público, tales como sitios web oficiales, legislaciones y políticas, estadísticas, publicaciones y papers académicos.

Esta recopilación se hizo en función a criterios establecidos preliminarmente en las bases de licitación correspondientes, y complementadas por la revisión bibliográfica inicial. Estos criterios son los siguientes:

- 1) Definiciones conceptuales y marcos teóricos sobre protección especializada
- 2) Características de los marcos legales e institucionales que sustentan la protección especializada
- 3) El grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas y ejecución de programas de protección especializada
- 4) El grado y formas de vinculación del sistema o servicio de protección especializada con el sistema de protección social del país
- 5) Las características de los programas de protección especializada en términos del sujeto de atención, formas de ingreso y tipos de intervención, entre otros.
- 6) Evaluación de las intervenciones
- 7) Mecanismos y modalidades de supervisión
- 8) Modalidades de acreditación de programas y proyectos

- 9) Modalidades de financiamiento
- 10) Costos asociados
- 11) Mecanismos de coordinación con el nivel local y regional
- 12) Formación de Técnicos y Profesionales

Con la información entregada por cada uno de los documentos recopilados por país se llenó una matriz de vaciado siguiendo los criterios mencionados. Se debe explicitar que la revisión bibliográfica realizada no buscó forzar que todas las dimensiones estudiadas fueran abordadas necesariamente para los cinco casos escogidos, dado que existían ciertas dimensiones de análisis sin información o bien sin información relevante para estos casos. De forma adicional, se sistematizó evidencia para el caso chileno en torno a las dimensiones y variables establecidas, de modo de no perder la perspectiva respecto a cuál es la realidad nacional, y cómo ésta se asemeja o aleja de los casos internacionales revisados.

Una vez sistematizada toda la información de cada una de las dimensiones antes mencionadas, se constató que había ciertas variables que se relacionaban estrechamente con otras, por lo que se decidió unificarlas y renombrarlas de modo de mantener un orden y no repetir información. Por otra parte, hubo sub-secciones de las dimensiones que se relacionaban mejor otra variable distinta a la asignada en un principio, por lo que se procedió a hacer un reordenamiento de estas sub-secciones de modo de facilitar y enriquecer el análisis de este informe. Sin embargo, se debe recalcar el hecho que no se eliminó dimensión o subsección alguna de las mencionadas, sino que sólo se reorganizó la información para contribuir a un mejor análisis. Los cambios realizados se resumen a continuación:

- Se fusionó la dimensión “Mecanismos de coordinación con el nivel local y regional” con ciertas sub-secciones de la dimensión “El grado y formas de vinculación del sistema o servicio de protección especializada con el sistema de protección social del país”. Esto, ya que ambas dimensiones explicaban las formas en las que el servicio de protección especializada se vincula con los diferentes actores involucrados a todo nivel y en todo ámbito. En este sentido, los mecanismos que se utilizaban para la coordinación eran en general los mismos, por lo que no se justificaba duplicar la información.
- Se unió la dimensión “Evaluación de las intervenciones” con subsecciones de las dimensiones “Mecanismos de coordinación con el nivel local y regional” y “El grado y formas de vinculación del sistema o servicio de protección especializada con el sistema de protección social del país”, específicamente aquellas referidas a los Sistemas de Información utilizados para llevar a cabo la coordinación en estos ámbitos.
- Finalmente, la dimensión “Grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas y ejecución de programas de protección especializada”, se unió con ciertas sub-secciones de “Instituciones, órganos y servicios que componen el sistema de protección especializada” y de “Mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles”,

considerando que todas las anteriores apuntaban a describir instituciones y explicitar sus roles.

A su vez, el análisis se organizó en tres apartados. En el primero se describen los aspectos legales y normativos que rigen a los sistemas de protección especializada de cada país, donde se analizan las características de los marcos legales e institucionales que sustentan la protección especializada, y las principales leyes asociadas a esta. En el segundo apartado se encuentran los aspectos sistémicos, es decir, aquellos ámbitos que, a grandes rasgos, definen la organización del sistema de protección especializada. En este se observan las definiciones conceptuales y los marcos teóricos relacionados, un análisis vertical (grado de centralismo o descentralización, instituciones que lo componen, y la coordinación entre niveles), un análisis horizontal (vinculación con el sistema de protección social), el rol de las ONG y privados, financiamiento, y sistemas de información del sistema de protección especializada. Por último, se analizan los aspectos programáticos, que tienen relación con las características más específicas de los programas que componen el sistema de protección especializada de cada país. Aquí se encuentran las características de los programas, los mecanismos y modalidades de supervisión, las modalidades de acreditación de las instituciones, la formación y selección de profesionales, y los costos asociados.

#### **4. Talleres de expertos**

En una cuarta etapa se realizaron dos talleres de expertos que contaron con la participación de representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y de académicos que se desempeñan en el área de la protección especializada de NNA (Ver asistentes en Anexo 2).

En estos talleres se presentaron las conclusiones y recomendaciones preliminares que emergieron de la sistematización, con el objetivo de vislumbrar las distintas disyuntivas enfrentadas a la hora de materializar un servicio de protección especializada, así como también obtener información respecto a cuáles serían las opciones más apropiadas a seguir en el caso chileno, bajo la perspectiva de los actores consultados. Esta instancia no buscó ser representativa de la totalidad de las posibles visiones imperantes en el tema, sino más bien ajustar la propuesta preliminar en función de la visión experta.

La discusión que se levantó en estas instancias fue registrada en minutas que sirvieron como insumo para la siguiente etapa.

## **5. Recomendaciones para el caso chileno**

A partir de la sistematización que se elaboró respecto a los sistemas de protección especializada estudiados, emergieron algunas alternativas para el caso chileno. A su vez, y con el fin de elaborar recomendaciones pertinentes, se consideraron los puntos de vista que surgieron en los talleres de expertos, y se estudiaron las evaluaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile al Sename.

De esta recopilación, se diseñó una una propuesta final fundamentada que permite definir los lineamientos generales a considerar para la creación de un servicio de protección especializada en Chile.

### III. Países Analizados

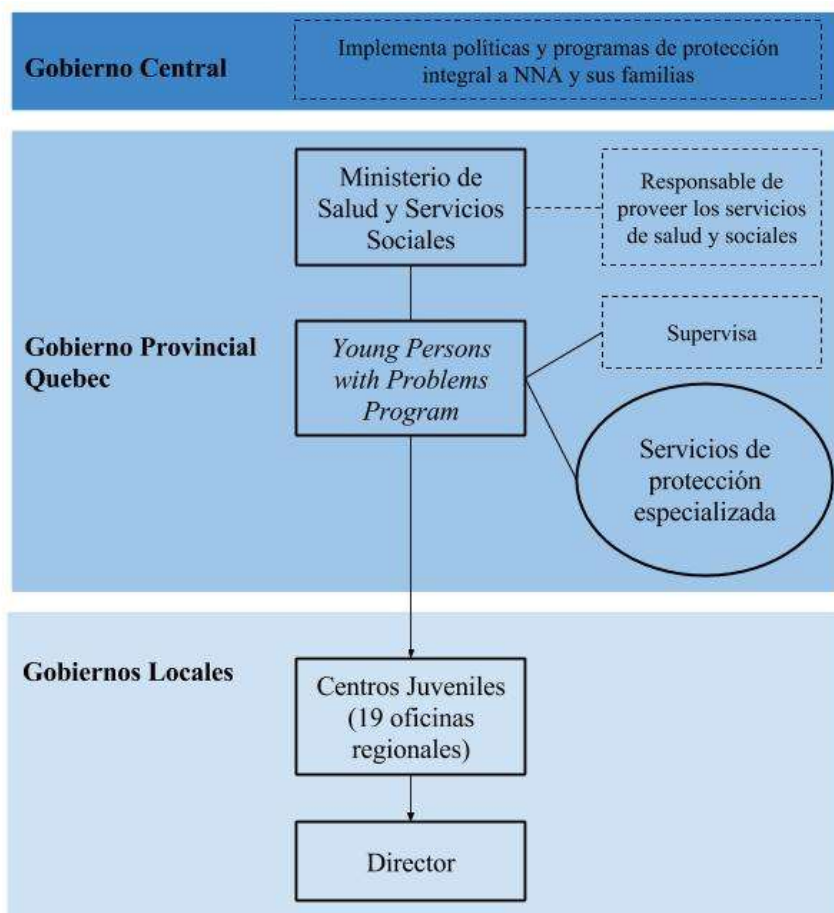
En el presente estudio se analizaron los sistemas de protección especializada de Canadá; Colombia; Inglaterra; Nueva Zelanda; y Suecia. Los organismos que componen el sistema, así como su organización, difiere entre un país a otro. Es por esto que, para facilitar la comprensión, a continuación, se presenta una síntesis visual de los sistemas de protección especializada revisados, y que se profundizarán más adelante.

#### 1. Quebec, Canadá

Canadá es un país que cuenta con un total de 36.286.425 habitantes (Statistics Canada, 2016a), y que cuenta con un sistema de gobierno que separa sus poderes entre gobierno federal y provincial/territorial. Las diversas provincias cuentan con facultades en materias de salud, educación y bienestar, por lo que no es posible distinguir un único sistema de protección de la infancia (Gilbert et al., 2011). Es por esto que en el presente estudio se optó por estudiar el caso de una provincia: Quebec.

El gobierno central implementa políticas y programas de protección integral de la infancia, bajo lo cual cada provincia elabora su propia legislación. Tal como se observa en la Ilustración 1, en Quebec, el Ministerio de Salud y Servicios Sociales es el responsable de proveer los servicios de salud y sociales. Dentro de este ministerio se encuentra el *Young Persons with Problems Program*, que es el programa encargado de la protección especializada, así como de su supervisión. Este programa cuenta con 19 oficinas regionales, denominados centros juveniles, que están a cargo de un director.

**Ilustración 1: Sistema de Protección Especializada de Quebec, Canadá**



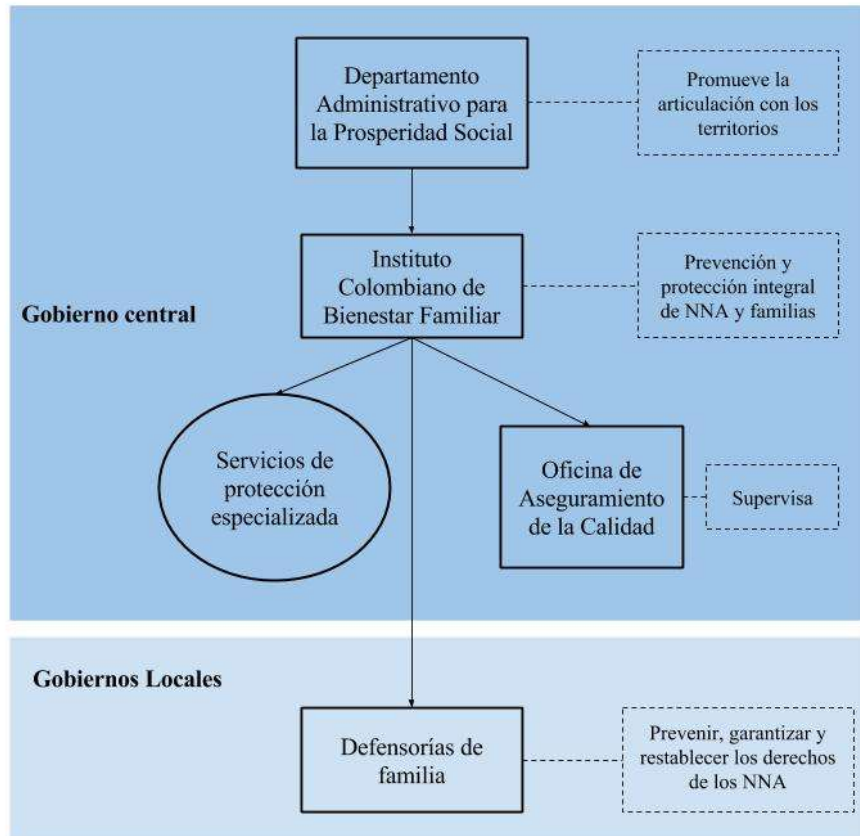
Fuente: Elaboración propia

## 2. Colombia

Colombia es una república organizada en 32 departamentos, con un total de 23.799.306 habitantes, de los cuales un 36,9% son NNA (0 a 19 años) (DANE, 2010). El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social depende de la presidencia, y busca promover la articulación con los territorios. Dentro de este departamento se encuentra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que trata la prevención y protección integral de los NNA y sus familias. Aquí radica la protección especializada, representado en los gobiernos locales por las Defensorías de Familia. El ICBF, por medio de la Oficina de Aseguramiento de la Calidad, es también el organismo encargado de supervisar el sistema de protección especializada (Ver Ilustración 2).



**Ilustración 2: Sistema de Protección Especializada de Colombia**



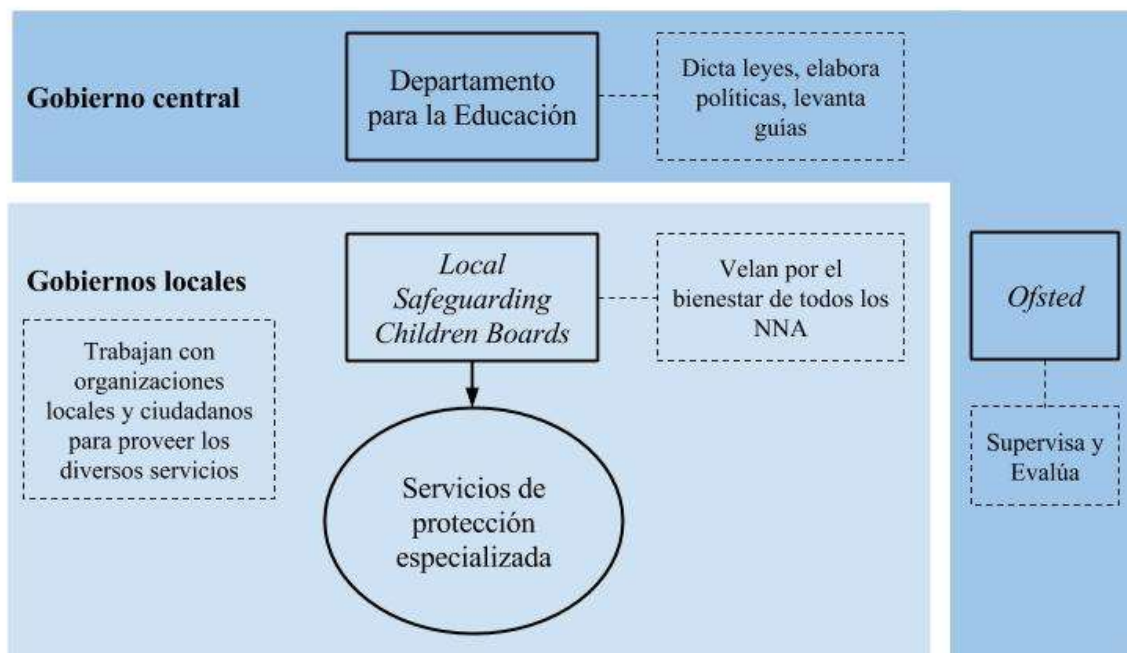
Fuente: Elaboración propia

### 3. Inglaterra

Este país del Reino Unido cuenta con 54.316.618 habitantes, de los cuales el 22,5% son NNA de entre 0 y 18 años (ONS, 2014). El marco legal y político se determina a nivel central, pero la responsabilidad de proveer los servicios recae en las 152 autoridades locales (Gilbert et al., 2011). En el sistema de protección especializada, es el Departamento para la Educación el que elabora las normas. Sin embargo, cada gobierno local cuenta con un *Local Safeguarding Children Board*, que es una multiagencia encargada de velar por el bienestar de todos los NNA, coordinando el trabajo de diversas entidades. Dentro de sus tareas está la protección especializada (Ver Ilustración 3).

La supervisión y evaluación de este sistema recae en el *Ofsted*, que es un organismo del gobierno central, pero independiente del Departamento para la Educación.

**Ilustración 3: Sistema de Protección Especializada de Inglaterra**

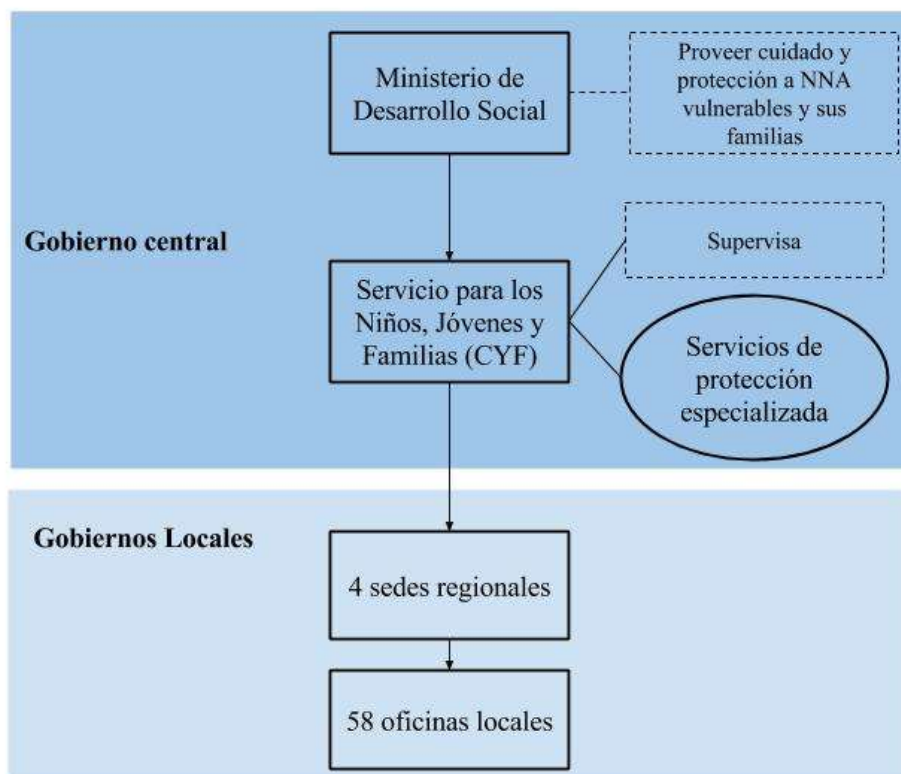


Fuente: Elaboración propia

#### 4. Nueva Zelanda

Nueva Zelanda cuenta con un total de 4.595.700 habitantes (Banco Mundial, 2016). Como se observa en la Ilustración 4, el sistema de protección especializada de Nueva Zelanda depende del Servicio para los Niños, Jóvenes y Familias (CYF), que es un departamento del Ministerio de Desarrollo Social. Este servicio tiene cuatro sedes regionales, de las cuales surgen 58 oficinas locales en total. El CYF también tiene a su cargo la supervisión del sistema.

**Ilustración 4: Sistema de Protección Especializada en Nueva Zelanda**



Fuente: Elaboración propia

## 5. Suecia

Suecia es un estado de bienestar, que cuenta con 9.851.017 habitantes, de los cuales un 21,6% son NNA (Statistics Sweden, 2016). El gobierno cuenta con tres niveles: nacional, compuesto por diversos ministerios; regional, con 20 condados; y local, con 290 municipios. El gobierno central establece la legislación que rige a las localidades, y el Ministerio de Salud y Servicios Sociales es el que vela por los derechos de todos los NNA. Los municipios son los responsables de proveer los servicios sociales. Cada gobierno local cuenta con un consejo municipal que vela por el bienestar de todos (*Social Welfare Board*), que se subdivide en diversos comités para los servicios sociales específicos (*Social Welfare Committee*). En estos últimos se encuentra la protección especializada (Ver Ilustración 5).

Por otra parte, el *National Board of Health and Welfare* es un organismo dependiente del gobierno central, y que tiene el rol de supervisar a las diversas localidades, con el fin de garantizar la calidad de los servicios sociales.

**Ilustración 5: Sistema de Protección Especializada en Suecia**



Fuente: Elaboración propia

## IV. Aspectos legales y normativos

### 1. Características de los marcos legales e institucionales que sustentan la protección especializada

El marco legal e institucional está en la base de todo sistema de protección especializada. *Save the Children* (2010) plantea que un sistema de protección de la infancia debe incluir entre sus componentes, leyes y políticas que protejan a NNA del abuso, abandono, la explotación y la violencia, y que respondan al interés superior del niño en el caso de que ocurran violaciones a sus derechos. En este ámbito la Convención sobre los Derechos del Niño da claros lineamientos, estableciendo que todos los NNA tienen derecho a ser protegidos, donde el Estado tiene la responsabilidad última en el respeto y cumplimiento de este derecho (Unicef, 2007).

Siempre bajo el alero de la Convención sobre los Derechos del Niño y del principio del interés superior del niño, un sistema de protección especializada de los derechos de los NNA, se configurará con ciertos matices, proporcionados, en gran medida, por las características de cada país. Podemos señalar, por ejemplo, que el modelo de Estado y la forma de gobierno, las bases de la institucionalidad política y los principios constitucionales, marcan los principales factores que intervienen para establecer los primeros cimientos de la institucionalidad que se establece en un país. Luego, conforme a la legislación nacional, el sistema se verá delineado por el rol que se asigne a la familia y al Estado y su intervención y a la forma en que el país concibe y estructura el sistema de protección social y cómo actúa como garante de los derechos. Asimismo, este sistema se determina con lo que se entienda como medida de protección y a lo que se defina que deba ser conocido por los Tribunales de Justicia, y aquello que deba ser conocido fuera del ámbito judicial, en sede administrativa.

El análisis del marco legal e institucional de un país es un paso fundamental para entender cómo se construye y cómo se otorga la referida protección. Para poder analizar este aspecto, se recabará información respecto a las normas por las cuales se rigen para poder brindar la protección y las instituciones que estructuran el sistema de protección especializada de cada país. Este análisis debe acompañarse de una evaluación de las condiciones de vida de los NNA y de la efectividad con que se ha progresado en otorgar garantía a sus derechos.

#### 1.1. Adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la CDN y sus tres Protocolos Facultativos, se acuerdan entre los Estados miembros de Naciones Unidas y son jurídicamente vinculantes para cada uno de los Estados que sean parte de él. Los Estados se hacen parte de los instrumentos internacionales, generalmente, a través de su firma y posterior ratificación. Otra opción es que “adhieran” al instrumento, lo cual, si bien tiene el mismo efecto jurídico, posee un

procedimiento distinto puesto que no está precedido por un acto de firma (Unicef, 2016). Todos los países que se analizan en este estudio han ratificado la CDN, en 1990 lo hicieron Chile y Suecia; 1991, Colombia, Canadá e Inglaterra; y en 1993, Nueva Zelanda.

Al ratificar la CDN, los Estados Partes se obligan a respetar los derechos señalados y a asegurar su aplicación a cada NNA sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del NNA, de sus padres o de sus representantes legales (Artículo N° 2 de la CDN).

Ratificada la CDN, generalmente los países han debido adecuar su legislación para dar cumplimiento a los derechos y principios establecidos en ella. Nuestro país, aún no ha realizado una adecuación normativa importante para posicionar la perspectiva de derechos por sobre el enfoque tutelar. Lo anterior pues, si bien el país ha ratificado la CDN, aún no realiza las modificaciones legales necesarias para que ello pueda plasmarse en nuestra legislación al continuar algunas leyes, como la Ley N° 16.618 de 1967, Ley de Menores, inspirada en la doctrina del menor en situación irregular.

Si un país ratifica la CDN acepta también el deber de informar en forma periódica sobre sus avances en el respeto de los derechos de los NNA al Comité de los Derechos del Niño. El Comité analiza el reporte del país y realiza recomendaciones con el objeto de que los países tomen las medidas adecuadas para dar cumplimiento a los derechos y principios establecidos en ella.

## **1.2. Acuerdos internacionales suscritos**

Los Protocolos Facultativos son mecanismos jurídicos que complementan un tratado, pudiendo detallar algún aspecto, estableciendo mecanismos de implementación, o incluso ampliando alguna obligación del tratado original.

Todos los países estudiados han ratificado el Protocolo facultativo de la CDN que prohíbe la venta de NNA, la prostitución infantil y la utilización de NNA en pornografía, debiendo comprenderse íntegramente en la legislación penal nacional. Dentro de los países estudiados los primeros en ratificarlo fueron los países de América Latina, Chile y Colombia, quienes ratifican el protocolo el año 2003; Canadá el año 2005, Inglaterra el año 2009, Suecia el año 2007 y Nueva Zelanda el año 2011.

Asimismo, todos los países estudiados han ratificado el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de NNA en conflictos armados, el cual entró en vigor el 12 de febrero de 2002. Este protocolo, resumidamente, establece que la edad mínima para el reclutamiento de los NNA son los 18 años, además exige que se evite que los NNA participen directamente en las hostilidades.

Chile lo ratifica el año 2003, Colombia lo hace el año 2005; Canadá el año 2000, Inglaterra el año 2003 y Suecia el año 2003 y Nueva Zelanda el año 2001.

El 19 de diciembre de 2011, la Asamblea General de la ONU aprobó un tercer protocolo facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones, lo que permitirá que los NNA presenten quejas individualmente con respecto a violaciones específicas de sus derechos en virtud de la CDN. El Protocolo entró en vigor en abril de 2014. El único país que lo ha ratificado es Chile, a través del Decreto N° 121 del 12 de diciembre de 2015.

## **2. Principales leyes asociadas a la protección a la infancia**

A continuación, se hará una breve revisión de las normas internas de cada país para poder distinguir ciertos aspectos centrales que debe comprender la protección especializada.

### **2.1. Ley de Protección Integral de Derechos**

La mayoría de los países analizados cuenta con una ley de protección integral de derechos. La excepción la constituye nuestro país pues cuenta con una dispersión normativa en materias de infancia. Colombia posee un “Código de Infancia y Adolescencia”(CIA), a través de la Ley N° 1.098 de 2006, se establece una completa regulación normativa para infancia y adolescencia.

En **Inglaterra** la ley marco es aquella denominada *Children Act*, de 1989. En **Suecia**, la principal ley que tiene que ver con la protección integral es el *Social Service Act* de 1982. En **Nueva Zelanda**, este tipo de ley se denomina *Care of Children Act* y es del año 2004. En este instrumento legal se establecen como principios: Resguardar ante todo la seguridad del NNA, prohibir todo tipo de violencia contra NNA, el cuidado de los NNA es responsabilidad primordial de sus familias, el NNA tiene derecho a una continuidad en su cuidado, desarrollo y crianza, las relaciones familiares deben ser preservadas y fortalecidas, y la identidad de los NNA debe ser preservada y fortalecida.

Respecto a **Canadá**, el Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Canadá (Comité de los Derechos del Niño, 2012), aprobadas de octubre de 2012, manifiesta al país que, aunque acoge con satisfacción las numerosas medidas legislativas relacionadas con la aplicación de la CDN, sigue preocupado por la falta de una legislación integral que abarque todo el ámbito de aplicación de la CDN en el ordenamiento jurídico interno. En ese contexto, el Comité observa además que, habida cuenta del sistema federal del Estado parte y de su sistema jurídico dualista, la falta de una legislación nacional integral en ese sentido ha dado lugar a la fragmentación y a incoherencias en la efectividad de los derechos del niño en todo el Estado parte, pues NNA en situaciones similares son objeto de disparidades en cuanto a la efectividad de sus derechos según la provincia o territorio en que residan.

En **Chile** aún no se cuenta con una ley de protección integral de derechos, se encuentra en primer trámite constitucional el Proyecto de Ley "Sistema de garantías de los derechos de la niñez", Boletín 10315 de septiembre de 2015. En virtud de lo establecido en los fundamentos del proyecto, éste quiere dotar al país de un sistema coordinado de dispositivos legales, institucionales, políticos y sociales, orientados a asegurar la efectividad de los derechos de los niños y a velar por su pleno desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, considerando su identidad cultural y su pertenencia a pueblos indígenas. Desde el año 2005 que se han presentado proyectos de ley con el objeto de contar con una ley de protección integral de derechos y con mecanismos que les den efectividad. El proyecto de ley actual, se encuentra en primer trámite constitucional, en la Comisión de la Familia y Adulto Mayor, de la Cámara de Diputados.

## **2.2. Ley que establezca defensoría del niño**

Tal como ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es importante que los sistemas de protección cuenten con mecanismos de supervisión de las medidas de protección a cargo de una autoridad autónoma, como podría serlo una Defensoría de los Derechos del Niño o de la Niñez, con atribuciones que incluyan la denuncia ante la autoridad administrativa y judicial competente de las falencias generales del sistema de protección especial de derechos de NNA, así como la situación particular de cada NNA sujeto a medida de protección de sus derechos (Unicef, 2015).

En **Colombia**, la Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, posee un área llamada "Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor" la cual es una unidad asesora del Despacho del Defensor del Pueblo encargada de asesorarle en lo relacionado con la divulgación, protección y promoción de los derechos humanos de los grupos a su cargo, así como con el seguimiento de las políticas públicas que propenden por su realización efectiva. Entre sus funciones se encuentra el asesorar al defensor del pueblo en materias de infancia, en la presentación de propuestas legislativas relacionadas con las materias o derechos cuyo estudio y defensa les corresponde, en la evaluación permanentemente de la situación de los derechos humanos de infancia y adolescencia y el sugerir al Defensor del Pueblo la formulación de observaciones o denuncias de carácter general (Defensoría del Pueblo, n.d.). El Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA) a este respecto señala que la Defensoría del Pueblo ejercerá funciones de inspección, vigilancia y control a través de la Defensoría Delegada para los derechos de la niñez, la juventud y las mujeres mediante la divulgación, protección, promoción de derechos y el seguimiento a las políticas públicas que comprometan derechos humanos de los NNA, como lo establece la Constitución Política y la ley. Asimismo, dicta cursos pedagógicos sobre derechos de la niñez cuando se amonesta a responsables de los NNA ante incumplimiento de sus obligaciones. Por otro lado, los Defensores Públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, los cuales pertenecen a otra dependencia dentro de la Defensoría del



Pueblo, deben asumir la defensa técnica del proceso, cuando el NNA carezca de apoderado en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.<sup>1</sup>

**Inglaterra** cuenta con un defensor regulado en una modificación del año 2004 del *Children Act*. En esta norma se crea la figura autónoma del *Children's Commissioner*, el cual posee amplias facultades de supervisión de los derechos de los NNA. Entre otras funciones cautelares, la legislación inglesa dispone que el Comisionado de la Infancia o una persona autorizada por él podrá, para los propósitos de sus funciones y en cualquier momento que considere razonable: entrar a cualquier lugar, en la medida que no sea una morada privada, para los propósitos de entrevistar a cualquier NNA internado o bajo cuidado; y si el NNA acepta, entrevistarlo en privado.

Estas funciones de supervisión reconocidas por la legislación inglesa se ajustan a lo dispuesto por el Comité de los Derechos del Niño, en relación a las funciones de las instituciones independientes de derechos humanos en materia de infancia. Entre tales funciones, destacan: el realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos del niño, ya sea por denuncia o por propia iniciativa, en el ámbito de su mandato; y de conformidad con el artículo N° 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, realizar visitas a los centros de menores (y a todos los lugares en que haya menores reclusos para su reforma o castigo) y a las instituciones de atención al NNA con el fin de informar sobre la situación y formular recomendaciones para que mejore (Unicef, 2015).

En **Nueva Zelanda**, la ley que regula al Comisionado de la Infancia es el *Children's Commissioner Act*, de 2003, la ley le otorga a esta entidad tres funciones principales: a) supervisión, evaluación y presentación de informes sobre los servicios prestados a los niños bajo cuidado, b) la defensa de los derechos de los niños y jóvenes y c) la sensibilización y la promoción de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Defensor del Niño es un ente autónomo, pero que se coordina regularmente con el Ministro de Desarrollo Social, al que asesora sobre diversas materias relativas a infancia y adolescencia (Children's Commissioner, 2016b).

El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a Nueva Zelanda que se asegure de que el Comisionado de la Infancia tenga los suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para monitorear la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos, y para recibir e investigar las quejas de los niños. Asimismo, solicita se considere la posibilidad de reforzar aún más la independencia de la Oficina del Comisionado de los niños, incluso en la disposición de su presupuesto (Committee on the Rights of the Child, 2016).

---

<sup>1</sup> En Colombia se da la particularidad que la Defensoría del Pueblo cuenta con dos dependencias relacionadas a la defensa de los derechos de los NNA. Ahora, ambas cumplen funciones distintas. La primera se llama Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y Adulto Mayor y la segunda es la Dirección Nacional de Defensoría Pública. La primera realiza funciones propias de un defensor del niño y la segunda asume la defensa en materia penal. Véase: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/direcciones/1274/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%ADa-P%C3%ABlica.htm>

El Defensor del Niño en **Suecia** fue creado en 1993 por la *Ley para Establecer la Oficina del Defensor de los Niños*, tiene el encargo de “*hacer valer las necesidades, los derechos y los intereses de los niños y los jóvenes, y de asegurar que Suecia cumple con los compromisos asumidos al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*” (Sylvander, 1995). Actúa como un consejo nacional bajo la supervisión del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, pero debe rendir cuentas ante el Parlamento anualmente (Unicef, 1999; n.d.). Esta agencia gubernamental tiene un gran peso en el país. Entre las funciones que desempeña, realiza un reporte anual para el gobierno, y por ley, debe proveer de información y plantear su opinión en los asuntos relevantes en los derechos e intereses de NNA. A su vez tiene poder legal para solicitar información pertinente y para convocar a las distintas partes en diálogos, pero no cuenta con poder para regular. Tampoco cuenta con poder para intervenir en casos individuales, pero sí tiene la obligación de reportar cuando tiene conocimiento de que un NNA sufre abuso o negligencia (Barnombudsmannen, 2016; Comité de los Derechos del Niño, 2014a).

En el caso de **Canadá**, si bien en Quebec no cuenta con un Defensor del Niño, sí existe un Defensor del Pueblo. En Ontario, en cambio, la *Ley de Servicios para el Niño y la Familia*, de 1984, establece específicamente una *Office of Child and Family Advocacy Service* (Oficina para la Defensa del Niño y la Familia) que es autónoma y cuyo cometido es coordinar y administrar un sistema de defensa ante instituciones del Estado o privados (excepto para la defensa en juicios) para los NNA vulnerados en sus derechos y sus familias, y asesorar al Ministerio en temas relacionados con los intereses de esos niños y sus familias (Unicef, 1999).

**Chile** no cuenta con la figura del Defensor del Niño pero actualmente se encuentra en primer trámite constitucional el Proyecto de Ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez (Boletín N° 10.584). Se dispone en el proyecto que será una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio y que posee un rol de persuasión y que, por tanto, le corresponderá difundir, promover y defender los derechos de los NNA en el marco de la actuación de los órganos del Estado y privados que tengan por objeto la promoción y efectividad de los derechos de los NNA. Para el cumplimiento de dicho objetivo, entre otras funciones y atribuciones, se le otorga la facultad de derivar las peticiones que reciba, realizando recomendaciones específicas sobre las materias planteadas, emitir informes y recomendaciones a cualquier órgano del Estado, así como visitar centros de privación de libertad, centros residenciales de protección y cualquier lugar en que un NNA permanezca privado de libertad, reciban o no recursos por parte del Estado, todo lo cual le permitirá el cumplimiento de su objetivo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=11005&prmBoletin=10584-07](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11005&prmBoletin=10584-07)

### **2.3. Ley relativa a la institución encargada de la protección especializada**

En este apartado se identifica la institución principal encargada de otorgar la protección especializada de derechos en cada país y la norma que la regula o en la cual se le otorgan las funciones para cumplir con la labor de otorgar la protección especializada de derechos.

En **Colombia**, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la entidad del Estado que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias. El ICBF con sus servicios brinda atención a NNA y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos. El artículo N° 50 de la Ley N° 75 de 1968 creó el ICBF como un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyo objeto es propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger a los NNA y garantizarles sus derechos. La Ley que regula las funciones del ICBF a este respecto es el Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA). En este mismo código se regulan las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los NNA, capítulo III, artículos N°79 y siguientes. Las Defensorías de Familia son dependencias del ICBF de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los NNA.

En **Canadá** de acuerdo a lo establecido en el *Youth Protection Act* de 1977, es el programa llamado *Young Persons with Problems Program* (JED, por sus siglas en francés) dependiente del Ministerio de Salud y Servicios Sociales de Quebec el responsable de proveer servicios de protección. Los "Centros Juveniles" atienden tanto a NNA derivados por protección o como también a aquellos derivados por Justicia Juvenil, y funcionan como oficinas regionales del servicio de protección de la infancia en cada localidad (Simpson et. al., 2014). Estos centros cuentan con un Director que es considerado la autoridad territorial en lo que respecta a los Servicios de Protección de la Infancia (Lajoie, 2006).

En **Inglaterra** la ley que trata la materia es la denominada *Children Act* de 1989. La institución encargada de la protección especializada de derechos es el Departamento para la Educación, el cual es el departamento ministerial, responsable de la educación, los servicios de los NNA, políticas de educación superior, aprendizajes y habilidades más amplias, e igualdades (GOV.UK, 2016). Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de la provisión de los servicios e implementación de las políticas de protección de la infancia recae en las autoridades locales por lo que el gobierno de los condados es el encargado de proveer los servicios sociales. La autoridad local designa una autoridad de los servicios de la infancia, que corresponde a un director y concejal, los cuales son profesional y políticamente responsables de las funciones en educación y servicios sociales de NNA a nivel local. A su vez, la autoridad de los servicios de la infancia designa un Consejo de salvaguarda de NNA local (LCSBs), que es un cuerpo de multi-agencias establecidos en cada localidad.

En **Suecia** la manera de proceder es, en cierto sentido, similar a Inglaterra al recaer la responsabilidad más directa en el ámbito local. El Estado da lineamientos generales en el marco legislativo, pero, según lo que se establece en la norma *Social Service Act* de 1982, en su capítulo 5, es el *Social Welfare Comitee* (SWC), establecido a nivel municipal, el que tiene la responsabilidad de brindar los servicios sociales, velando por el bienestar de NNA.

En **Nueva Zelanda**, la agencia encargada de la protección especializada es *Child, Youth and Families* (CYF), que es un servicio dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. La ley que la regula se denomina *Children, Young Persons and Their Families* (CYP&F) *Act* de 1989. Además existe el *Vulnerable Children Act*, de 2014, que regula medidas para proteger y mejorar el bienestar de NNA vulnerables y fortalece el sistema de protección especializada (*Children's Action Plan*, 2015).

En **Chile**, el Decreto Ley N° 2.465 de 1979, es el instrumento jurídico que crea el Servicio Nacional de Menores (Sename), el cual es un organismo gubernamental centralizado, dependiente del Ministerio de Justicia, formado por la Dirección Nacional, con sede en la ciudad capital del país, y por las Direcciones Regionales. En virtud del artículo N° 1 del Decreto Ley N° 2.465 es el encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de los NNA que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal.

#### **2.4. Ley relativa a Adopción**

La adopción de NNA se encuentra regulada generalmente en la misma ley que regula la protección especializada, razón por la cual es procedente incluirla en este análisis. Así lo hace **Colombia**, al regular la materia en los artículos N° 61 y siguientes de la Ley N° 1.098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA). Así también sucede en **Canadá** en donde la adopción se regula en la norma *Youth Protection Act*, de 1977. Además, y dado el análisis particular que se realiza a Quebec, es necesario señalar las normas del Código Civil de Quebec, el cual, en sus artículos N° 582 a N° 584, regula la adopción para la provincia específicamente.

En **Inglaterra**, la norma que regula la adopción es *Children Act*, de 1989. Esta norma ha tenido modificaciones específicamente en esta materia a través de *Children's and Family Act*, de 2014 y *Adoption and Children Act*, de 2002. En **Suecia** es la ley denominada *Social Service Act* de 1982 la que regula la adopción, nuevamente es la misma ley que regula la protección especializada. En **Nueva Zelanda**, la adopción se regula en la norma *Adoption Act* de 1955. Esta norma tiene similitudes con la **ley chilena**, la cual corresponde a la Ley N°19.620 de 1999, Dicta normas sobre adopción de menores. Esta ley ajusta los procedimientos de adopción, adaptándose a la normativa internacional reconocida en Chile y designando al Sename como único órgano rector en la materia.

#### **2.5. Ley de Justicia Juvenil**

Así como sucede con la adopción, en la mayoría de los países analizados se incluye a los NNA en conflicto con la ley dentro del sujeto de atención de los respectivos sistemas de protección

especializada. Si bien el análisis en profundidad de esta área específica no corresponde a los objetivos de este estudio, se consideró pertinente desarrollar un pequeño análisis de la legislación que la comprende, de forma de dar cuenta de todos aquellos marcos legales que conforman los sistemas de protección especializada de los países estudiados.

En **Colombia**, la justicia juvenil se encuentra regulada en el Libro II, del Código de Infancia y Adolescencia, Ley N° 1.098 de 2006, en el Título I llamado “Sistema de responsabilidad penal para adolescentes y otras disposiciones”, en los artículos N° 139 y siguientes. El sistema de responsabilidad penal para adolescentes es el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre 14 y 18 años al momento de cometer el hecho punible. En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

En caso de conflictos normativos entre las disposiciones del CIA y otras leyes, así como para todo efecto hermenéutico, las autoridades judiciales deben siempre privilegiar el interés superior del niño y orientarse por los principios de la protección integral, así como los pedagógicos, específicos y diferenciados que rigen este sistema. Las sanciones señaladas establecidas en el código tienen una finalidad protectora, educativa y restaurativa, y se aplican con el apoyo de la familia y de especialistas. El juez puede modificar, en función de las circunstancias individuales del adolescente y sus necesidades especiales, las medidas impuestas.

Sin perjuicio de la responsabilidad civil de los padres o representantes legales, así como la responsabilidad penal consagrada en el numeral 2 del artículo N° 25 del Código Penal, de quien está en una posición de garantía cuando existe una estrecha comunidad de vida entre personas, las personas menores de 14 años, no serán juzgadas ni declaradas responsables penalmente, privadas de libertad, bajo denuncia o sindicación de haber cometido una conducta punible. Debiendo ser entregada inmediatamente por la policía de infancia y adolescencia ante la autoridad competente para la verificación de la garantía de sus derechos.

En **Canadá**, la norma regulatoria de esta materia es el *Youth Criminal Justice Act* de 2002. Se aplica a los jóvenes que son mayores de 12 pero menores de 18 años de edad, que presuntamente han cometido delitos. En sus normas establece como prioridad la implementación de medidas extrajudiciales para la reinserción, rehabilitación y toma de conciencia de los jóvenes en conflicto con la ley. Esto implica intentar corregir las conductas con medidas previas a la detención como advertencias, trabajos comunitarios, responsabilización de las familias (puede ser también familia extendida) o adulto responsable. Para el uso de estas medidas, se debe tener el consentimiento del joven implicado.

En **Nueva Zelanda**, los NNA que entran en conflicto con la ley están protegidos por los artículos N° 21 a N° 27 de la Ley de la Carta de Derechos de Nueva Zelanda, en la que se contemplan los derechos de una persona en relación con los registros, la detención y la privación de libertad. Los agentes de la policía tienen directrices para interrogar a los jóvenes. En la norma *Children, Young Persons and Their Families Act* de 1989, se reconocen determinados derechos de los jóvenes, y se indica que los jóvenes que cometan delitos deben rendir cuentas de sus actos de un modo que tenga en cuenta sus necesidades (Comité de los Derechos del Niño, 2015). En este contexto, un NNA es responsable penalmente entre los 10 y los 14 años.

En **Inglaterra**, la Justicia Juvenil se regula en *Crime and Disorder Act* de 1998. Los niños y niñas menores de 10 años no pueden ser arrestados o acusados de un crimen. Este límite de edad es el más bajo que se presenta en este estudio. Aquellos que tienen entre 10 y 17 años, pueden ser arrestados y llevados a la corte si es que cometen un crimen, pero son tratados de manera diferente a los adultos, ya que asisten a la corte juvenil, se les dictan sentencias diferentes, y son enviados a centros con especial seguridad para jóvenes, y no a la cárcel de adultos. Quienes tienen entre 18 y 25 años sí son tratados como adultos, pero son enviados a un centro para personas de su rango etario, y tampoco a la cárcel de adultos (GOV.UK, 2016b). Esta ley establece que el objetivo del sistema de justicia juvenil es prevenir la delincuencia en NNA. Es deber de todas las personas y entidades que efectúen operaciones en relación con el sistema de justicia juvenil tener en cuenta este objetivo (N°37, *Crime and Disorder Act*, 1998). Inglaterra realizó una profunda reforma del sistema de justicia en general y, en particular, del sistema de justicia juvenil, el año 1998, poniendo énfasis en prevención y participación comunitaria (Werth, n.d.).

En **Suecia**, la ley principal que rige la justicia juvenil es el *Care of Young Persons Act*, de 1990, que es la ley que da el poder de separar a los NNA cuando no hay consentimiento, y aplica para los menores de 20 años. Dice que se deben mantener residencias especiales para los NNA que requieren supervisión a causa de su conducta. En el sistema de justicia juvenil sueco la edad mínima de responsabilidad penal son los 15 años (Vázquez, n.d.). A partir de los 15 años de edad, deben responder de sus actos delictivos, en virtud del derecho penal juvenil del país. No obstante, rara vez alguien menor de 18 años es sentenciado a prisión, donde esto solo se aplica cuando la persona cometió un acto delictual muy serio (Ministry of Justice, 2015).

En **Chile**, la Ley N° 20.084 de 2005, crea el sistema de responsabilidad penal especial para adolescentes de 14 a 18 años. Hace efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan, pero en sustitución de las penas contempladas en el Código Penal y en las leyes complementarias, a las personas condenadas según esta ley, sólo se les aplica la Escala General de Sanciones Penales para Adolescentes, establecida en el artículo N° 6. Se busca que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social. Esta ley consagra en esta materia el derecho a defensa y a un debido proceso, a la separación de los adultos, y a la excepcionalidad de la privación de libertad.

## 2.6. Norma que prohíbe todo tipo de violencia contra NNA

Considerando que los países estudiados consideran dentro del sujeto de atención de sus sistemas de protección especializada a los NNA víctima de violencia o en riesgo de serlo, y tomando en cuenta también las recomendaciones que realiza a los países el Comité de Derechos del Niño respecto a la importancia de este tema, es que se llevó a cabo un análisis de esta norma en los diferentes países comprendidos en este estudio.

En **Colombia** no es sólo una sino varias las leyes que prohíben la violencia. En primer lugar, a nivel constitucional, el artículo N° 44 de la Constitución Política dispone que los NNA “*Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos*”. Con rango legal, el artículo N° 18 del Código de Infancia y Adolescencia establece, en el derecho a la integridad personal que los NNA “*En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario*” Asimismo, se señala en este artículo que “*se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el NNA por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona*”. Por otro lado, es necesario señalar que los actos de violencia han sido tipificados como delitos en el Código Penal.

Desde el ámbito penal, en **Canadá**, el artículo N° 43 del Código Penal, prevé la defensa de los progenitores, las personas encargadas del cuidado de los NNA y los profesores, a los que de otro modo se declararían culpables de un delito penal relativo al empleo de fuerza razonable para corregir la conducta del NNA. El Tribunal Supremo señaló que sin el artículo N° 43 el derecho general canadiense en materia de agresiones físicas penalizaría el empleo de la fuerza que no correspondiera a lo que se consideraba castigo corporal y haría correr el riesgo de desintegrar a las familias, lo que sería perjudicial para los NNA. Sin embargo, el uso del castigo corporal como medida disciplinaria para los jóvenes que viven en centros para jóvenes está estrictamente prohibido. De conformidad con el artículo N° 118, párrafo 1, de la Ley relativa a los servicios de salud y los servicios sociales, los métodos de coerción y el aislamiento sólo pueden utilizarse en situaciones en las que un joven pone en peligro su vida, o la de otra persona. Cada organismo que tiene a su cuidado NNA, ha adoptado un protocolo que rige el uso de esas medidas (Comité de Derechos del Niño, 2009).

A este respecto, el Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Canadá, señaló que considera muy preocupante que el artículo N° 43 del Código Penal tolere los castigos corporales en el Estado parte, lamentando la sentencia del Tribunal Supremo y mostrando su preocupación puesto que la legalización de los castigos corporales puede conducir a otras formas de violencia. Asimismo, instó al Estado parte a que se derogue el artículo mencionado para eliminar la autorización existente del uso de la "fuerza

razonable" para castigar a los NNA y prohíba explícitamente todas las formas de violencia contra los NNA de todos los grupos de edad, por muy leves que sean, dentro de la familia, en las escuelas y en todos los demás centros donde se los cuida (Comité de los Derechos del Niño, 2012).

En **Inglaterra**, la norma *Adoption and Children Act* de 2002, modificó el *Children Act de 1989*, ampliando la definición de "daño", lo cual incluye presenciar violencia doméstica.

Respecto al castigo corporal el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Finales al quinto informe de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, insta al Estado parte a prohibir como una cuestión de prioridad todos los castigos corporales en la familia, incluso mediante la derogación de todos los argumentos legales que justificarían el "castigo razonable", a prohibir el castigo corporal explícitamente en todas las escuelas y en todas las instituciones educativas y otras instituciones y formas de cuidado alternativo y redoblar sus esfuerzos para promover formas positivas y no violentas de la disciplina y el respeto de la igualdad de derecho a la dignidad humana y física integridad, con el fin de eliminar la aceptación general de la utilización del castigo corporal en la crianza de NNA. En cuanto a la violencia, el abuso y la negligencia, el Comité celebró la introducción de un nuevo delito de abuso doméstico introducido en la Ley de Delitos Graves, de 2015, en Inglaterra y Gales. Recomendó eso sí, que el Estado Parte revise *Children and Young Persons Act*, de 1933, con el fin de proteger a todos NNA de abuso y abandono (Comité de los Derechos del Niño, 2016).

**Suecia**, en el quinto informe periódico presentado al Comité de Derechos del Niño, en agosto de 2012, señaló que uno de los temas prioritarios para el gobierno es combatir la violencia contra los NNA. En este sentido, se han adoptado diversas medidas con fines principalmente preventivos. Sin embargo, continúan las dificultades para la protección plena de los NNA contra la violencia y otras formas de maltrato. El Comité recomendó que Suecia adopte las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los NNA, diera prioridad a la prevención y promoviera valores no violentos y actividades de sensibilización. En el informe, el país sostiene que los NNA tienen derecho a estar protegidos de toda forma de violencia y maltrato y, de acuerdo con la estrategia del gobierno para fortalecer los derechos del niño, a que se respete su integridad física y mental en todas las circunstancias. En 1979, se introdujo la prohibición del castigo corporal (Capítulo 6, Artículo N° 1 del Código de los Niños y los Padres).

El punto de partida principal de las leyes que protegen a los NNA de malos tratos y descuido es dar a la familia el apoyo necesario. Las disposiciones del capítulo 5, artículo N° 1 de *Social Service Act* de 2001, establecen claramente que los servicios sociales tienen la responsabilidad de proteger a los NNA que sufren el descuido o los malos tratos o que corren el riesgo de sufrir algún daño. La premisa es que todas las acciones tendientes a proteger y apoyar a los NNA tengan un carácter voluntario. Sin embargo, en algunos casos puede intervenir obligatoriamente el Comité de Bienestar Social para brindar a los NNA vulnerables el apoyo y el trato que precisan, de conformidad con la



*Care of Young Persons Act* de 1990. Con arreglo a lo establecido en el capítulo 5, artículo N° 11 de la norma *Social Service Act* de 2001, el NNA tiene derecho a la protección si es víctima de un delito; esto incluye a los NNA que han sido testigos de actos de violencia en los que los miembros de la familia han sido partícipes.

El Comité de Derechos del Niño, por su parte, recientemente, en las Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Suecia, de marzo de 2015, celebró que en 2012 se nombrara un coordinador nacional de la lucha contra la violencia doméstica, pero expresó preocupación por el importante aumento de los malos tratos a NNA, recomendando al Estado que adopte todas las medidas necesarias para crear un sistema coordinado y coherente de protección del NNA para intensificar en mayor medida los programas de concienciación y educación, con el fin de animar a denunciar casos de malos tratos y violencia contra NNA, y para elaborar una estrategia general de prevención y lucha contra los malos tratos y el descuido.

En **Nueva Zelanda**, la norma que se refiere a esta materia es el *Care of Children Act* de 2004. En sus principios esta norma establece que los NNA deben ser protegidos y, en particular, se les debe proteger de todo tipo de violencia, según lo que se define en *Domestic Family Act* de 1995 (sección 3), que provenga de toda persona, incluidos los miembros de la familia y el grupo familiar. A este respecto, recientemente el país informó al Comité de los Derechos del Niño, en su quinto informe periódico, de enero de 2016, que en el Código Penal de 1961 se tipifica como delito el uso de la fuerza contra un NNA. Hay algunas excepciones relacionadas con la disciplina de un NNA por parte de sus padres, pero no incluyen el uso de la fuerza (es decir, castigos físicos) con los fines de corrección.

En **Chile**, en relación al derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia, el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto, de octubre de 2015, señala que le preocupa profundamente la violencia en el hogar. Asimismo recomienda, entre otras cosas, se elabore, una estrategia integral de prevención e intervención en casos de violencia contra los NNA, en particular la violencia en el hogar, que incluya la prestación de apoyo psicosocial a las víctimas. El Comité acogió con satisfacción la promulgación de la Ley N° 20.536 de 2011, sobre Violencia Escolar. El Comité recomendó al Estado la elaboración, sobre la base de la referida ley, una estrategia integral para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra los NNA en los entornos educativos, incluida la violencia de género y que evalúe la labor de las estructuras existentes para combatir la violencia contra NNA e informe de los resultados y de las medidas adoptadas en el próximo informe periódico.

Si bien en Chile no hay una norma que prohíba expresamente la violencia contra los NNA en los términos de la CDN, artículo N° 19, ella misma y la Constitución garantizan la integridad física y psíquica de las personas. Por su parte, si las agresiones constituyen delito, se aplicarán las normas penales. La Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia dispone, en su artículo N° 8 que es

de su competencia el conocer las causas relativas al maltrato de NNA de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo N° 62 de la Ley N° 16.618 de 1967, Ley de Menores .

En relación al castigo corporal el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Finales, recomienda, en su numeral 45, a la luz de su observación general número 8 de 2006, sobre el castigo corporal, que se apruebe una ley general en que se prohíba expresamente la imposición de castigos corporales a los NNA en todos los entornos y se incluyan medidas para concienciar acerca de sobre formas positivas, no violentas y participativas de crianza.

En base a lo investigado y a las Observaciones que el Comité de Derechos del Niño ha realizado a los países en estudio, se ve con claridad que, con el fin de visibilizar la importancia de la prohibición de la violencia contra los NNA, el Comité insta fuertemente a los Estados a contar con normas claras que prohíban todo tipo de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el NNA se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, lo anterior sin excepción alguna.

**Tabla 1: Resumen de los aspectos legales y normativos relacionados al sistema de protección especializada por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Adhesión a la CDN</b>	Sí (1991)	Sí (1991)	Sí (1993)	Sí (1991)	Sí (1990)	Sí (1990)
<i>Acuerdos internacionales suscritos</i>						
<b>Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución Infantil y la utilización de niños en la pornografía</b>	Sí (2000)	Sí (2005)	Sí (2000)	Sí (2000)	Sí (2007)	Sí (2003)
<b>Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados</b>	Sí (2000)	Sí (2000)	Sí (2000)	Sí (2000)	Sí (2003)	Sí (2003)
<b>Otro</b>						Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (2015).
<i>Principales leyes asociadas</i>						
<b>Ley de protección integral de derechos</b>	Sí (Código de Infancia y Adolescencia, CIA)	Sí (Youth Protection Act, 1977)	Sí (Care of Children Act, 2004)	Sí (Children Act, 1989)	Sí (Social Service Act, 1982)	No (En primer trámite constitucional el Proyecto de Ley "Sistema de garantías de los derechos de la niñez")
<b>Ley que establezca defensoría del niño</b>	Solo defensor del pueblo	Solo defensor del Pueblo	Sí (2003)	Sí (2004)	Sí (1993)	No (En primer trámite constitucional el Proyecto de Ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez)

**Tabla 2: Resumen de los aspectos legales y normativos del sistema de protección especializada por país (continuación)**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Ley relativa a la institución encargada de la protección especializada</b>	Ley N° 75 (1968)	Youth Protection Act (1977)	Children, Young Persons and Their Families Act (1989)	Children Act (1989)	Social Service Act (1982)	Decreto Ley N° 2.465 (1979)
<b>Ley relativa a adopción</b>	Art. 61 y ss. CIA (Ley N 1098 de 2006).	Youth Protection Act (1977), Art. N°582 a 584 del Código Civil de Quebec	Adoption Act (1955).	Children Act (1989), Children's and Family Act (2014), Adoption and Children Act (2002).	Social Service Act (1982).	Ley de Adopción N°19.620 (1999).
<b>Ley de Justicia Juvenil</b>	Art. 139 y ss. CIA(Ley 1098 de 2006).	Youth Criminal Justice Act (2002).	Art. N° 21 a 27 de la Ley de la Carta de Derechos de Nueva Zelanda; Children, Young Persons and Their Families Act	Crime and Disorder Act (1998).	Care of Young Persons Act (1990).	Ley 20.084 (2005)
<b>Norma que prohíbe todo tipo de violencia contra NNA.</b>	Art. N° 44 Constitución Política; Art. N° 18 CIA.	Art. N° 43 del Código Penal, con reparos de parte del Comité de los Derechos del Niño	Care of Children Act (2004).	Art. 58 Children Act (2004), con reparos de parte del Comité de los Derechos del Niño	Art. N°6.1 del Código Penal (1979)	No

## V. Aspectos Sistémicos

### 1. Definiciones conceptuales y marcos teóricos sobre protección especializada

Existen variaciones en cuanto a la definición de la protección especializada, así como de los objetivos que esta persigue. Al respecto y a modo de ejemplo, Unicef, siguiendo lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), plantea que la protección especializada está destinada a niños, niñas y adolescentes que temporal o permanentemente no pueden vivir con sus familias, sea por circunstancias como la muerte, abandono o desplazamiento de sus padres o tutores, o porque el Estado determina que deben ser removidos en función de su interés superior (Unicef 2007). Algunos autores consideran que la protección especializada contempla a su vez una dimensión de prevención. Nett y Spratt (2012) sostienen que la protección especializada tiene un doble objetivo. Por una parte, esta busca intervenir en situaciones de crisis, y a su vez debe identificar poblaciones con mayor riesgo y brindarles servicios preventivos. Gustavsson y MacEachron (2011) por su parte, plantean que la protección especializada tiene la finalidad de salvaguardar y proteger a los NNA en riesgo de ser abusados y/o abandonados, lo que también se puede llamar prevención temprana. Adicionalmente, es necesario tener en consideración que algunos países también incorporan dentro del sistema de protección especializada a los jóvenes que presentan conductas delictuales serias, como es el caso de Canadá y Suecia (Gilbert, Parton, Skivenes, Met, 2011). Dado lo anterior, los países analizados se sustentan en definiciones y marcos teóricos diversos.

En este ámbito, Fabiola Lathrop (2014) señala que *"la doctrina especializada ha propuesto un sistema de protección integral que incluya el tratamiento de las medidas de protección, defensa y restitución de derechos en casos de violaciones de los mismos, construido conforme a la institucionalidad de cada Estado a través de órganos administrativos de protección de derechos, el poder judicial especializado y las defensorías especializadas. Chile carece de esta institucionalidad, a diferencia de la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos"* (Lathrop, 2014, p.221). El análisis de la experiencia comparada aporta a la evaluación de la institucionalidad chilena y contribuye a la búsqueda de ideas y experiencias exitosas que puedan considerarse para la elaboración de un servicio de protección especializada.

En Chile, el Proyecto de Ley de Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (2015), plantea que se deben tomar medidas de protección en los casos en que el NNA es privado o limitado en el ejercicio de los derechos que le garantiza la ley, a causa de carencias en el ejercicio de los deberes de orientación y cuidado de quienes están a su cargo.

Para poder continuar el presente estudio y complementando lo recién señalado, se considera necesario precisar el concepto de protección especializada que es lo que se desarrolla en el siguiente punto.

## **1.1. Definición de la protección especializada y marcos teóricos asociados**

Según los artículos N° 19 y N° 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se entenderá por protección especial aquella que deben adoptar los Estados para proteger al NNA contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras se encuentra al cuidado de sus padres, de un tutor o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. También comprende la protección de los derechos de los NNA que se encuentren temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo interés superior exija que no permanezcan en ese medio.

Con el objeto de contar con un parámetro aplicable a todos los países en análisis, se tomarán las dimensiones anteriormente mencionadas al momento de identificar en cada país el ámbito de protección especializada. Al mismo tiempo, es importante considerar que no existe para ninguno de los países analizados, incluido Chile, una definición de protección especializada, sino que esta definición es preciso construirla. Cada país considera elementos diferentes al momento de comprender la protección especializada, no obstante, se realizó el ejercicio de identificar los elementos básicos comunes que permitan construir un concepto de manera general que sea comparable entre países. Las fuentes a las que se recurrió fueron las siguientes: ideas centrales para conceptualizar el interés superior del niño, aludiendo a las responsabilidades familiares, estatales y sociales en el ámbito de la protección, basándose en una norma principal que regule los parámetros de la protección de los derechos y definiendo aquellas situaciones en que los NNA requerirán de medidas de protección que resguarden sus derechos.

**Colombia** cuenta con un Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA) desde el año 2006 (Ley N° 1.098, de 2006). Este Código constituye un marco normativo que regula detalladamente la protección integral de los derechos de los NNA comprendiéndose en él la protección especializada de derechos, la responsabilidad de las autoridades garantes de ellos y la corresponsabilidad de la sociedad y la familia en procurar a los NNA las condiciones necesarias para su desarrollo. Dado lo anterior, revisaremos en este apartado el caso colombiano en detalle, puesto que en este país se cuenta con una ley marco amplia, favoreciendo el análisis al ser una legislación representativa del funcionamiento de un sistema de protección de los derechos de la infancia y adolescencia. Para poder entender el marco en el cual se encuadra la protección especializada en Colombia, es necesario señalar que el artículo N° 1 de la Constitución Política señala que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El principio del Interés Superior del Niño se encuentra consagrado a nivel Constitucional, en el artículo N° 44 de la Constitución Política de Colombia se establece que son derechos fundamentales

de los NNA: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Asimismo señala que serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos y que gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. El principio se ve claramente establecido cuando en el mismo artículo se establece que los derechos de los NNA prevalecen sobre los derechos de los demás.

También ese artículo se refiere a la corresponsabilidad al disponer que tanto la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al NNA para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos y que cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

La Constitución se refiere también a los adolescentes y señala que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral y que el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Como se señaló previamente, el marco legal del sistema de protección infantil integral moderno en Colombia se basa en la Ley N° 1.098 de 2006, la cual establece los derechos de los NNA, garantiza el cumplimiento de esos derechos, previene las amenazas contra esos derechos, y establece la necesidad de su "restablecimiento" cuando han sido vulnerados, basándose en el interés superior del niño (Del Castillo, Isaza, Bechara, Rodríguez, Martínez, 2015).

El Código de la Infancia y Adolescencia (CIA), en su artículo N° 7, define la protección integral de los NNA, señalando que es el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior (Ley N° 1.098 de 2006).

Dentro del concepto de protección integral se encuentra el ámbito referido al restablecimiento de los derechos cuando estos se han visto amenazados o vulnerados. A este respecto, el CIA, en su artículo N° 50 y siguientes, se refiere a la obligación del Estado de restablecer derechos y señala: "*Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados.*" Asimismo, se establece que "*El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas... Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales*".

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) comprende, dentro de sus modalidades y estrategias de bienestar, un área de Protección en la cual se provee atención a NNA, a madres gestantes, madres lactantes y familias cuyos derechos han sido inobservados, amenazados y/o vulnerados; atención en Proceso de Adopción y también atención a adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley y que deben ingresar al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. La privación de la libertad de adolescentes, en los casos que proceda, se cumple en establecimientos de atención especializada en programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (ICBF, 2016). En virtud de lo establecido en el artículo N° 60 del CIA, cuando un NNA es víctima de cualquier acto que vulnere sus derechos de protección, de su integridad personal, o sea víctima de un delito, o cuando se trate de una adolescente o mujer mayor de 18 años embarazada, deberá vincularse a un programa de atención especializada que asegure el restablecimiento de sus derechos.

El artículo N° 20 del CIA, que establece los Derechos de Protección, enumera las situaciones en las cuales un NNA requiere ser protegido. Dichas circunstancias son, el abandono físico, emocional y psicoafectivo por parte de padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad del cuidado y atención, la explotación económica, el consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas, la violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad, el secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre y la situación de vida en calle de los NNA, entre otros. Cabe señalar que el listado no es taxativo, pues su último numeral se refiere a cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos.

Respecto a **Canadá**, el sistema de gobierno separa sus poderes entre federal y provincial/territorial. Es así que en este país no es posible distinguir un único sistema de protección de la infancia, debido a que cada una de las 13 provincias tiene su propia legislación en esta materia, bajo la guía de una serie de principios que generalmente se enfocan en el interés superior del niño, y que dirigen a las autoridades para intervenir de la manera menos intrusiva posible (Gilbert et al., 2011).

En términos generales, la definición del NNA necesitado de protección se refiere al abuso físico y sexual, y a varias formas de negligencia, privación, fracaso en la provisión de cuidado médico, y abandono. A su vez, en todas las jurisdicciones se hace referencia también al daño emocional y psicológico del NNA, y en la mayoría se contempla a niños y niñas menores de 12 años con comportamientos peligrosos o criminales (Gilbert et al., 2011).

Algunas diferencias entre la legislación de las jurisdicciones tienen relación en cuanto al balance entre los derechos de los padres y de los NNA. Es así que algunas se focalizan en las necesidades de los NNA, mientras que otros atienden en primer término a los comportamientos de quien esté a cargo de éste (Gilbert et al., 2011).



A este respecto, Canadá tiene un tratamiento distinto de la protección especializada puesto que la Constitución otorga autoridad a las provincias y territorios para operar sistemas de protección de la infancia cuando sea necesario, y a generar la legislación pertinente para hacerlo. En este sentido, el propósito de los Servicios de Protección es proteger la seguridad y bienestar de los NNA.

Dentro del sistema canadiense, se revisará en particular el caso de Quebec, ya que existe una mayor disponibilidad de información respecto a este sistema y es considerado por los expertos consultados, como uno de los más exitosos a nivel mundial. Además, este sistema se diferencia del chileno en que se financia casi en un 100% con dineros estatales. Específicamente en Quebec, el Estado sólo interviene directamente y sin consultar de antemano a las partes involucradas cuando la seguridad y el desarrollo de los NNA está en peligro, no así en cualquier situación de vulneración leve de derechos. La situación de vulneración leve se refiere a aquellas ocasiones en las que no se requiera por ley que el Estado actúe para proteger al NNA (Lajoie, 2006).

Es necesario destacar que en Quebec se considera que la principal responsable del bienestar y desarrollo de un NNA es la familia. Luego de ello, se reconoce, sin embargo, que hay circunstancias antes las cuales debe intervenir un tercero. Así es como la intervención de un tercero, en este caso, del Servicio de Protección de la Infancia de Quebec, se da cuando NNA entre 0 y 18 años ven comprometida su seguridad o desarrollo debido a la existencia o posible existencia de abandono; negligencia física, educacional o relacionada con la salud; daños físicos o lesiones; maltrato emocional (incluyendo exposición a violencia entre la pareja o violencia intrafamiliar); abuso sexual (incluyendo explotación sexual) y, finalmente, cuando un NNA es menor de 13 años, ha presentado problemas conductuales y los padres no han seguido los pasos necesarios para revertir la situación o en los casos en que el NNA es mayor de 14 y se opone a seguir dichos pasos (Simpson, Fast, Wegner-Lohin, Trocmé, 2014).

También en Canadá encontramos que las decisiones tomadas en virtud de la norma *Youth Protection Act* de 1977, deben considerar el interés superior del niño, debiendo respetarse sus derechos. Además de las necesidades morales, intelectuales, emocionales y materiales del NNA, deben tenerse en cuenta su edad, salud, personalidad, y su entorno familiar y los demás aspectos de su situación particular.

En **Inglaterra**, la protección especializada forma parte de la defensa y la promoción del bienestar de los NNA y es la actividad que se desarrolla específicamente para proteger NNA que sufren, o son propensos a sufrir un daño significativo, considerado como abuso físico, abuso emocional, abuso sexual, y/o negligencia (HM Government, 2015).

Para salvaguardar el bienestar del NNA, la protección especializada se centra en las necesidades de éste, y en realizar un trabajo coordinado en cada localidad. Esta noción de la protección se basa en dos principios, el primero, en la idea de que la protección es responsabilidad de todos los organismos que actúan en el ámbito de protección especializada en cada localidad, es decir, para

que los servicios sean efectivos, cada profesional y organización debe desempeñar totalmente su papel. El segundo se refiere a la centralidad del NNA en la intervención, lo cual tiene por objeto reforzar la idea de que para que los servicios sean efectivos, deben estar basados en una clara comprensión de las necesidades y visiones del NNA (HM Government, 2015).

El marco de evaluación de la salvaguarda y promoción del bienestar de NNA se hace en tres dominios: desarrollo de las necesidades de NNA, capacidad parental y familia, y factores ambientales.

En Inglaterra, el marco legal y político es determinado centralizadamente e incluye la producción de un creciente conjunto de guías y procedimientos altamente detallados para todos quienes entran en contacto con NNA y tienen sospechas de maltrato. Sin embargo, la responsabilidad de la provisión de los servicios e implementación de las políticas de protección de la infancia recae en las autoridades locales. Aquí se busca un trabajo coordinado de distintos profesionales y organizaciones que trabajan en la protección infantil, como son los altos directivos de la autoridad local, la policía, profesionales de hospitales y organizaciones de salud, profesionales de la educación, organizaciones no gubernamentales, entre otros (Gilbert et al., 2011). Cada localidad cuenta con un Consejo de Salvaguarda de NNA local o *Local Safeguarding Children Boards* (LCSBs), que es un cuerpo de multiagencias. Cada LSCB incluye miembros de los sectores de educación, policía y salud, entre otros. Por ejemplo, el Consejo en York cuenta con un área específica denominada *Priority Delivery and the Scrutiny Group* (PDSG), la cual se enfoca en aquellos casos prioritarios de atención: ayuda temprana, negligencia, abuso doméstico y abuso y explotación sexual, entre otros.

Entre las normas jurídicas que sustentan la protección de la infancia y adolescencia en Inglaterra, se encuentra aquella denominada *Children Act* de 1989, la cual, en su numeral uno establece como consideración principal el bienestar del NNA, señalando que en las decisiones judiciales relativas a la crianza o administración de los NNA, deberá procurarse que su bienestar sea la consideración primordial. Asimismo, señala que se deberán tener en cuenta, los deseos comprobables y sentimientos del NNA a la luz de su edad y entendimiento, sus necesidades físicas, emocionales y educativas, el probable efecto sobre él de cualquier cambio en sus circunstancias, su edad, sexo, antecedentes y cualquier característica que el tribunal considere pertinente, y el perjuicio que ha sufrido o está en riesgo de sufrirlo.

Por otro lado, y para dimensionar el ámbito de aplicación de la protección, el numeral 31 establece que la intervención se da en aquellos casos en que un NNA que está sufriendo, o tiene probabilidad de sufrir un daño significativo; y cuando el daño, o la probabilidad del daño es atribuible al cuidador del NNA, o a quien podría ser el cuidador si una orden no fuese dada, y cuando el NNA está bajo el cuidado parental. Por otra parte, el número 43 de la misma ley establece que, en el ámbito de protección de la infancia, la corte puede emitir una orden en aquellos casos en que se

cuenta con motivos razonables para sospechar que el NNA está sufriendo o puede sufrir un daño significativo; o que se requiera una evaluación del estado de salud o desarrollo, o de la manera en que se le ha tratado, para determinar si está sufriendo o puede sufrir, daños significativos y es poco probable que este tipo de evaluación se hará o será satisfactoria, si no se cuenta con una orden de este tenor. De lo anterior se desprende que en las distintas instancias, sean previas al ingreso del caso a la corte o no, la idea de protección especializada se funda en la existencia o posible existencia de un daño significativo para el NNA.

En el sistema de protección a la infancia existente en **Suecia** se considera que las intervenciones tempranas y el apoyo a las familias son la mejor manera de proteger a los NNA. Este es un sistema mixto, donde existe una orientación al servicio de las familias junto con un sistema de reporte obligatorio y en donde toda la comunidad tiene la obligación de reportar un posible caso de abuso a un NNA (Gilbert et al., 2011; Nett y Spratt, 2012).

En Suecia la protección especializada se enfoca en aquellos NNA en situaciones de vulnerabilidad, esto es, aquellos que requieren protección al ser víctimas de violencia, abuso, explotación sexual, prácticas tradicionales dañinas, tráfico, intercambio de órganos, trabajo infantil, HIV/AIDS, situación de calle, o reclutamiento en crimen organizado<sup>3</sup>, donde el objetivo es prevenir, responder y rehabilitar<sup>4</sup> (Sida, 2010). Así mismo, atiende a NNA que presentan problemas de conducta, dentro de lo cual se consideran las situaciones en las que este expone su salud o desarrollo a un riesgo debido a abuso de sustancias adictivas, actividad criminal, o algún otro comportamiento que pueda dañar a la sociedad. No obstante, siempre se intenta buscar una solución a estas condiciones problemáticas dentro del contexto de la familia, donde sea cual sea la intervención implementada, estas se deben hacer en una relación de colaboración con la familia del NNA (Svensson y Hojer, 2016).

Por otra parte, en la actualización de 2013 de la norma principal en la materia, *Social Service Act* de 1982, se hizo un especial énfasis en los derechos del NNA. Esto se puede ver por ejemplo, en que esta acta se establece que siempre, independientemente de la edad, se debe considerar la opinión del NNA (Svensson, y Hojer, 2016).

Los aspectos del bienestar del NNA están fuertemente enfatizados en la legislación. Esta tiene dos objetivos, el primero es voluntario, en el que se solicita el apoyo social (servicio familiar), y el segundo es coercitivo (protección del NNA) (Gilbert et al., 2011). Sin embargo, el abuso infantil y el abandono no están definidos en la legislación (Nett y Spratt, 2012).

Como se señaló previamente, la norma principal que tiene que ver con la protección especializada es el *Social Service Act*, de 1982. Esta establece que es responsabilidad del municipio proveer los

---

<sup>3</sup> Traducido desde el inglés: recruitment into armed forces/organised crime.

<sup>4</sup> Traducido desde el inglés: The aim of child protection is to prevent, respond and rehabilitate.

servicios sociales. Esta ley regula las diferentes áreas de apoyo social e intervención. Asimismo, establece que la autoridad del servicio social local debe trabajar en conjunto con las familias para apoyar a los NNA. Los servicios sociales deben monitorear a las familias y a los NNA que muestren signos de un desarrollo desfavorable, trabajando con estas familias para que los NNA en riesgo tengan protección y apoyo, y, en función del interés superior del niño, se les ubique en cuidado fuera del hogar, de ser necesario (Gilbert et al., 2011). La norma *Care of Young Persons Act*, de 1990, es un complemento de *Social Service Act*, y estipula que los NNA pueden ser separados de sus padres, en contra de su voluntad, si existen carencias en el cuidado o pobres condiciones de vida en su hogar; o si el NNA se causa daño a sí mismo de algún modo.

La norma *Social Service Act* de 1982, dispone en su capítulo 5 que el municipio debe procurar que los NNA crezcan en condiciones buenas y seguras, para lo cual se debe trabajar de manera activa en la prevención de toda forma de peligro, y que, en los casos en que los NNA corren el riesgo de desarrollo desfavorable, reciban la protección y el apoyo necesarios. Esta última tarea se desarrolla en estrecho trabajo con la familia, pero, si el interés superior del niño lo justifica, en colaboración con los organismos públicos y otras organizaciones dedicadas al trabajo con NNA, se deberán implementar acciones para atenderlos y protegerlos, donde una de estas puede ser brindar acogimiento fuera del propio hogar.

En **Nueva Zelanda**, los NNA se consideran en una situación vulnerable cuando sus necesidades básicas de seguridad, emocionales, físicas, sociales, culturales o de desarrollo no son cubiertas en sus hogares ni en la comunidad. Más específicamente, se encuentran en una situación de vulnerabilidad aquellos NNA que se encuentran en un riesgo significativo de ser dañados en el presente y/o en el futuro como consecuencia del ambiente familiar en el que viven y/o producto de sus necesidades complejas. También pertenecen a este grupo aquellos NNA infractores de ley o que podrían infringir la ley en el futuro (Ministry of Social Development, 2016a).

El sistema de protección de la infancia, a través de la agencia *Child, Youth and Family* (CYF), tiene por objetivo promover el bienestar de los NNA y sus familias de las siguientes maneras:

- a. Estableciendo, promoviendo, y asistiendo en el establecimiento de los servicios e instalaciones que provee CYF dentro de las comunidades que permitan avances en el desarrollo del bienestar de NNA y sus familias. Estos servicios e instalaciones deben ser: apropiadas considerando las necesidades, valores y creencias de grupos culturales particulares, accesibles y que permitan que los NNA y sus familias los entiendan fácilmente y provistos por personas y organizaciones sensibles a las perspectivas y aspiraciones culturales de los diferentes grupos raciales en las comunidades.
- b. Asistiendo a padres, familias, familia extendida, clan, comunidad o grupos familiares a cumplir con sus responsabilidades para prevenir que sus NNA sufran daños, maltratos, abusos, abandono o privación.

- c. Asistiendo a NNA y sus padres, familias, familia extendida, clan, comunidad o grupos familiares donde la relación del NNA con sus padres, familias, familia extendida, clan, comunidad o grupos familiares ha sido perturbada.
- d. Asistiendo a NNA para prevenir que sufran daños, maltratos, abuso, abandono y privación.
- e. Proveyendo protección a NNA de daños, maltratos, abuso, abandono y privación.
- f. Asegurando que cuando los NNA cometan ofensas contra la ley, sean responsabilizados y se les anime a aceptar responsabilidad por sus acciones y sean tratados de forma que tome en cuenta sus necesidades y que les dé la oportunidad de desarrollarse de manera responsable, beneficiosa y socialmente aceptable.
- g. Alentando y promoviendo la cooperación entre organizaciones involucradas en proveer servicios para el beneficio de los NNA y sus familias.

La principal ley relacionada con la protección especializada es el *Care of Children Act* de 2004, en su numeral 5 establece los principios relativos al bienestar de un niño y su interés superior, señalando que estos principios son: resguardar ante todo la seguridad del NNA, prohibir todo tipo de violencia contra NNA, la responsabilidad primordial de las familias en el cuidado de los NNA, el derecho a la continuidad en el cuidado, desarrollo y crianza del NNA, la preservación y el fortalecimiento de las relaciones familiares, la preservación y el fortalecimiento de la identidad de los NNA.

En **Chile**, se identifican también los elementos señalados al principio de este apartado, es decir, las ideas centrales para conceptualizar el interés superior del niño, las responsabilidades familiares, estatales y sociales en el ámbito de la protección, una norma principal que regule los parámetros de la protección de los derechos y la definición de aquellas situaciones en que los NNA requieren de medidas de protección que resguarden sus derechos. Pero esto no se establece de la misma manera, pues aún se requieren avances normativos para lograr un sistema de protección especializado que se enmarque dentro de un sistema de protección integral, basado en enfoque de derechos. Bien demuestran lo señalado las Observaciones Finales del Comité de Derechos del Niño sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, de fecha 30 de octubre de 2015, en las cuales, expresa preocupación porque la Ley N° 16.618 de 1967, Ley de Menores, tiene un enfoque tutelar incompatible con un marco jurídico adecuado que reconozca y garantice los derechos de todos los NNA. Asimismo, recomienda que se concluya rápidamente el proceso de reforma legislativa y se promulgue una ley sobre la protección integral de los derechos del niño, con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño (Comité de los Derechos del Niño, 2015).

Respecto al Interés Superior del niño, la Ley N° 19.968 de 2004, que crea los de Tribunales de Familia, lo incorpora como un principio rector que el juez de familia debe tener siempre como consideración principal en la resolución del asunto sometido a su conocimiento. Asimismo señala que la ley tiene por objetivo garantizar a todos los NNA el ejercicio y goce pleno y efectivo de sus derechos y garantías.

En relación a la corresponsabilidad, es la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2015-2025, la cual, específicamente en su apartado referente a las áreas estratégicas y orientaciones prioritarias, enuncia los roles tanto del Estado como de la familia y la sociedad en su conjunto, en la garantía de derechos. Sucintamente se establece que, *“sin perjuicio de las responsabilidades que asisten a los padres del niño, el Estado debe cumplir su rol como garante del ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”*. Asimismo se establece que *“la responsabilidad por el cuidado, asistencia, protección, desarrollo, orientación y educación corresponde preferentemente a los padres del niño”* y que *“la consideración del niño, niña o adolescente como sujeto de derechos supera una aproximación o abordaje normativo o jurídico; constituye una base sobre la que se sostiene un cambio social y cultural en los modos de relación con la niñez y adolescencia. En consecuencia supone que todas las personas, y la sociedad en su conjunto, participen también de este proceso, lo que incluye la promoción, prevención, protección, reparación y restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes”*. (Consejo Nacional de la Infancia, 2015, pp. 66-67). Lo anterior se establece tomando en consideración la CDN.

El ordenamiento jurídico chileno permite la intervención pública en casos de vulneración o amenaza de derechos de NNA. Esta intervención es de carácter judicial y se caracteriza por la adopción de medidas de protección (Unicef, 2015) en aquellos casos en que los derechos de los NNA se ven gravemente vulnerados o amenazados. Este sería, a grandes rasgos, el ámbito de aplicación de la protección especializada, el cual se desprende de lo establecido en el artículo N° 30 de la Ley N° 16.618 y el artículo N° 8 numeral séptimo de la Ley N° 19.968. Sename otorga las prestaciones destinadas a NNA y sus familias que se encuentran en situaciones de riesgo y vulnerabilidad social a través de la intervención y reparación que se otorgan en distintos programas de intervención. En el portal web de la Institución se describe el objetivo del área de protección, señalando que interviene, por ejemplo, ante la existencia de maltrato grave, abuso sexual, explotación sexual, NNA en situación de calle, consumo habitual de drogas y trabajo infantil, entre otros, para lo cual cuenta con diversos tipos de programas a lo largo del país para NNA de 0 a menos de 18 años de edad, y funciona a través de residencias y programas ambulatorios.<sup>5</sup>

En síntesis, es posible decir que la protección especializada es aquella que se otorga a los NNA que han visto sus derechos vulnerados o que están en riesgo de serlo y que requieren de una medida especial de protección que ponga fin a su situación de riesgo de vulneración o vulneración y restituya los derechos transgredidos. La medida de protección que se otorgue al NNA dependerá, principalmente, de la forma en que se conciba la protección especializada dentro del sistema de protección integral de derechos de cada país o jurisdicción, entendiéndose por esta última, la protección de todos los derechos, de todos los NNA, y en la cual el Estado tendría un rol de garante en la satisfacción de los mismos.

---

<sup>5</sup> <http://www.sename.cl/web/objetivo-del-area-proteccion/>

## **1.2. Orientaciones para la intervención (orientación a la protección del NNA/ orientación al servicio de la familia)**

Existen diferencias en el foco que tienen los sistemas de protección especializada de los diferentes países. Gilbert et al. (2011) plantean que existen dos orientaciones. Por una parte se encuentran los sistemas con orientación hacia la protección del NNA, mientras que por otra se encuentran los sistemas con orientación hacia el servicio de la familia. Según los autores, estas dos orientaciones se distinguen en cuatro dimensiones. Un primer factor que diferencia ambos enfoques es el modo en el que se concibe el abuso infantil, donde en los sistemas con orientación hacia la protección del niño, el abuso infantil se entiende como un acto que requiere proteger al niño de familiares o adultos cercanos potencialmente dañinos; mientras que en aquellos sistemas con orientación hacia la familia, el abuso infantil se entiende como una problemática que tiene su raíz en dinámicas y relaciones familiares dañinas, y por ende reacciona con ayuda y apoyo primordialmente hacia la familia. En segundo término se distinguen en cuanto al tipo de respuesta brindada, la cual puede ser un mecanismo que investigue una “desviación”, de una forma altamente legalista, o por medio de una respuesta más terapéutica ante las necesidades de la familia. Tercero, según la forma de trabajo de los profesionales, la cual puede ser de un modo más adversario, o en un espíritu de colaboración. Por último, los sistemas se distinguen en cuanto al modo en el que se realizan las intervenciones, las cuales pueden dictarse de manera coercitiva, generalmente por medio una orden de la corte, o mediante acuerdos voluntarios. No obstante, los autores plantean que desde la década de los ‘90 los diversos sistemas han integrado aspectos de ambas orientaciones, tendiendo hacia un punto intermedio entre estas. De todas formas, esta clasificación puede aportar algunas luces para comprender y comparar los sistemas de protección especializada de los diferentes países.

Cabe señalar que las orientaciones antes descritas no corresponden a focos excluyentes en la atención a NNA vulnerados, sino a tendencias a las que un país puede inclinarse en mayor o menor medida. En este sentido, la clasificación de los países se hace respecto a una tendencia mayoritaria hacia una u otra orientación, pero no quiere decir que en esta clasificación se estén excluyendo todos los componentes de la otra orientación.

De lo investigado en el presente estudio se puede concluir que Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda y Chile se encuentran entre los países cuyos sistemas tienen una orientación mayoritariamente hacia la protección del NNA. Respecto a la segunda orientación, de los países estudiados, Suecia es de aquellos que intenta canalizar los recursos preferentemente en la provisión de condiciones para la familia, de manera de reducir el surgimiento de las “crisis” que la vulneración de derechos de NNA produce (Unicef, 2015).

A la conclusión anterior se llega al llevar a cabo un análisis del tipo de intervenciones que se realizan. El **caso inglés** ha sido entendido como un sistema con orientación hacia la protección del

NNA. Sin embargo, a lo largo de los años se ha ido incorporando el desarrollo de la prevención (ayuda temprana), y la participación de la familia (Gilbert et al., 2011). En este sentido, se busca entregar apoyo lo más pronto posible al NNA, de manera de prevenir que la situación se torne más grave. Para esto, las agencias locales deben trabajar en conjunto para identificar a los NNA y sus familias, que puedan requerir ayuda temprana, llevar a cabo investigaciones sobre la necesidad de ayuda temprana, y proveer los servicios en función de satisfacer las necesidades identificadas. Aquí los profesionales deben tener una especial atención en quienes son más propensos a requerir este tipo de ayuda, dentro de los cuales se encuentran los cuidadores jóvenes<sup>6</sup>; quienes muestran signos de comportamiento delictual; las familias en circunstancias desafiantes para el NNA, como el abuso de sustancias, problemas de salud mental de adultos, y violencia doméstica; NNA que han vuelto al hogar luego de estar bajo cuidado; y quienes muestran signos tempranos de abuso o negligencia, entre otros (HM Government, 2015). Por último, es necesario enfatizar que, al momento de intervenir, es el NNA el foco principal de atención, siendo la familia considerada como un factor protector sobre el cual trabajar para reparar el daño y evitar nuevas vulneraciones al NNA.

El caso de **Colombia** es interesante puesto que sus normas dan cuenta de una preocupación por la participación de la familia en el proceso de restablecimiento de derechos. Lo anterior se refleja particularmente en el artículo N° 53 del CIA, Ley N° 1.098 de 2006, donde se disponen las medidas de restablecimiento de derechos, la mayoría de las cuales dirigen su atención al NNA. Pero el sistema al mismo tiempo incorpora ciertos aspectos de la orientación a la familia, pues se desprende del artículo la disposición a cierta intervención en el ámbito familiar. De hecho, el inciso segundo señala que la autoridad competente debe asegurar que en todas las medidas provisionales o definitivas de restablecimiento de derechos que se decreten, se garantice el acompañamiento a la familia del NNA que lo requiera. Sin embargo, esto corresponde sólo a un acompañamiento y no a una intervención directa y primordial sobre la familia.

En virtud de lo señalado, se puede establecer que si bien el enfoque en el NNA es lo principal en Colombia, en la intervención se debe trabajar también con la familia. Ello también se puede vislumbrar cuando en el artículo N° 107 referido al contenido de la declaratoria de adoptabilidad o de vulneración de derechos<sup>7</sup> se establece que para garantizar la adecuada atención del NNA en el seno de su familia, el Defensor de Familia podrá disponer que los padres o las personas a cuyo cargo se encuentre, cumplan con ciertas actividades, tales como la asistencia a un programa de orientación o de tratamiento familiar; de asesoría, orientación o tratamiento de alcohólicos o adictos a sustancias que produzcan dependencia; de tratamiento psicológico o psiquiátrico o cualquiera otra actividad que contribuya a garantizar el ambiente adecuado para el desarrollo del NNA.

---

<sup>6</sup> Se refiere a “cuidadores jóvenes” cuando alguien menor de 18 años ayuda a cuidar a alguien de la familia, o amigos, que esté enfermo, presente alguna discapacidad o consumo problemático de alcohol y drogas.

<sup>7</sup> Resolución que declara la situación de adoptabilidad o de vulneración de derechos del NNA y se ordenan una o varias de las medidas de restablecimiento establecidas en la ley.



El caso de **Suecia** posee una orientación mayoritariamente hacia el servicio de la familia, donde se enfatiza el servicio preventivo y voluntario al NNA y su familia. Aquí, en estrecha cooperación con los padres, se busca implementar medidas de apoyo lo menos disruptivas posible, las cuales buscan atender a los problemas familiares como medida preferente, y, en última instancia, se separa al NNA de su familia. Al mismo tiempo, se trabaja con la colaboración de los padres a lo largo de todo el proceso de intervención. Esto se observa en que, con el NNA y su familia, se diseña el plan de intervención, de modo de llegar a acuerdos. Así mismo, se busca preservar el vínculo familiar, aún cuando el NNA es ubicado fuera del hogar, y este no puede ser dado en adopción sin el consentimiento de los padres. Este país también posee una arista del ámbito más propio de un sistema enfocado en el niño, puesto que cuenta con un sistema de reporte obligatorio, donde todos quienes tienen contacto con el NNA y tienen sospecha o conocimiento de que este ha sido o es vulnerado en sus derechos, deben informar (Nett y Spratt, 2012; Gilbert et al., 2011; Svensson y Hojer, 2016).

Respecto a **Chile**, al revisar la oferta programática del Servicio Nacional de Menores (Sename), se puede concluir que la protección especializada se orienta a la protección de los derechos del NNA, sin perjuicio de que se trabaja con la familia para poder brindar la referida protección en los distintos programas (los programas de intervención breve, los programas de prevención focalizada y los centros residenciales describen entre sus funciones la de realizar intervenciones con la familia de manera de fortalecer el medio familiar). En relación a esto, es necesario señalar que, en base al Informe Final del documento de trabajo llamado “Estudio de Caracterización de Colaboradoras de Sename que ejecutan Proyectos de Residencias de Protección y el Programa Familias de Acogida” respecto del cumplimiento del objetivo de restituir el derecho a vivir en familia a la brevedad, las Residencias y los proyectos de Familias de Acogida en general no logran revincular a los NNA que atienden dentro de los plazos establecidos. Algunas explicaciones de por qué los NNA no logran ser egresados exitosamente y permanecen institucionalizados durante largos años son que la subvención no cubre los gastos de operación de los proyectos y que se manifiesta una “*ausencia de foco en el trabajo con las familias de origen por parte de los equipos*” (Focus, 2012, p.130). Además es posible señalar que tampoco existen los incentivos para trabajar con las familias e invertir recursos para este objetivo en programas ambulatorios, toda vez que la subvención que entrega Sename es por NNA atendido, por lo que la prioridad en la inversión de los recursos está enfocada en el NNA, y al ser los recursos escasos, la intervención con la familia queda relegada.

**Tabla 3: Resumen de las definiciones conceptuales y marcos teóricos asociados del sistema de protección especializada por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Definición de la protección especializada y marcos teóricos asociados.</b>	Protección del NNA de toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.	Protección del NNA del abuso físico y sexual, maltrato emocional, formas de negligencia, privación, fracaso en la provisión de cuidado médico, y abandono.	Protección de NNA vulnerables: sus necesidades básicas de seguridad, emocionales, físicas, sociales, culturales o de desarrollo no son cubiertas en sus hogares ni en la comunidad.	Protección de NNA que sufren, o son propensos a sufrir un daño significativo, considerado como abuso físico, abuso emocional, abuso sexual, y/o negligencia.	Protección de NNA en situaciones de vulnerabilidad: víctimas de violencia, abuso, explotación sexual, prácticas tradicionales dañinas, tráfico, intercambio de órganos, trabajo infantil, HIV/AIDS, situación de calle, o reclusión en crimen organizado, donde el objetivo es prevenir, responder y rehabilitar.	Protección y restitución de los derechos vulnerados, por maltrato grave, abuso sexual, explotación sexual, situación de calle, consumo habitual de drogas y trabajo infantil, entre otros.
<b>Incluye responsabilidad penal adolescente</b>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No, aunque la misma institución se encuentra a cargo de RPA.
<b>Orientación</b>	Orientación a la protección del niño, donde se incluye a la familia en el proceso de intervención	Orientación a la protección del niño, donde se incluye a la familia en el proceso de intervención	Orientación a la protección del niño, con prevención temprana, y donde se incluye a la familia en el proceso de intervención	Orientación a la protección del niño, con prevención temprana, y donde se incluye a la familia en el proceso de intervención	Orientación al servicio de la familia, con obligación de reportar	Orientación a la protección del niño

## **2. Análisis Vertical: Grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas y ejecución de programas de protección especializada. Instituciones que componen el sistema de protección especializada y su relación con los distintos niveles de autoridad (mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles).**

Los países cuyos Sistemas de Protección funcionan de forma más centralizada como Nueva Zelanda, Colombia y Chile, tienen canales de comunicación formales y establecidos por ley, en el sentido de una organización piramidal, es decir, las sedes locales reportan sus acciones al nivel central y el nivel central, a su vez, dicta directrices hacia los niveles locales que éstos deben seguir. Es el nivel central el que determina las políticas públicas respecto a infancia y adolescencia, los lineamientos y prácticas a seguir en los programas y las formas en las que se recaba y comunica la información.

Por otra parte, en los países descentralizados como Canadá, Inglaterra y Suecia, existen organizaciones formales a nivel local, que les permiten crear un trabajo conjunto con el objetivo de mejorar continuamente en su tarea de protección de NNA (LSCB Chairs, 2016). Tanto en Inglaterra como en Suecia, estas organizaciones se reúnen de manera periódica para compartir buenas prácticas, apoyarse mutuamente, definir estrategias de mejoras de los servicios, y asesorar al gobierno central acerca de políticas públicas que afecten a la infancia y la adolescencia (LSCB Chairs, 2016). Además de lo anterior, en Canadá existen sistemas de información entre las diferentes localidades para facilitar el movimiento de los NNA sin perder información y manteniendo la continuidad del trabajo que se realiza con cada NNA y sus familias (Comité de los Derechos del Niño, 2009).

**Colombia** es un país centralizado. A nivel nacional, la institución responsable es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual es un organismo de la administración pública, entidad del gobierno Nacional, que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, al cual se encuentra adscrito el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Esta institución promueve la articulación con las autoridades territoriales para la eficiente implementación de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos. Para tal efecto cuenta con Direcciones Regionales (ICBF, 2016b). El ICBF es el ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y, en virtud del artículo N° 205 del Código de Infancia y Adolescencia (CIA), tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.

A nivel local, en Colombia se establece en términos generales, que la protección se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos (Artículo N° 7 del CIA). Como se dijo anteriormente, el Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar (ICBF) es la institución que promueve la articulación con las autoridades territoriales para la eficiente implementación de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos, contando para ello con Direcciones Regionales.

En el ámbito territorial, los municipios, los departamentos y los distritos se constituyen en agentes claves para lograr la protección integral de la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar, ya que son éstos los encargados de liderar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de infancia, adolescencia y familia en sus jurisdicciones (ICBF, 2015).

Unicef Colombia da cuenta del proceso de descentralización que se ha llevado en el país señalando que a raíz de éste *“los departamentos, municipios y distritos colombianos deben jugar un papel cada vez más importante en el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a los derechos de los NNA. Con la descentralización, los departamentos, municipios y distritos, gozan de mayor autonomía y adquieren responsabilidades con la sociedad civil, en términos del cumplimiento de sus funciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En consecuencia, la promoción de estrategias, servicios y acciones orientadas a garantizar y restablecer los derechos de la infancia y la adolescencia, competen en gran medida a las autoridades territoriales. Para ello, los planes de desarrollo son herramientas esenciales en la medida que permiten direccionar y asignar los recursos públicos necesarios para propiciar el desarrollo social”* (Unicef, 2006, p.6).

Respecto a la institucionalidad, el artículo N° 50 de la Ley N° 75 de 1968 creó el ICBF como un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyo objeto es propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger a los NNA y garantizarles sus derechos.

Las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de los NNA se encuentran establecidas en los artículos N° 79 y siguientes del CIA y son las Defensorías de Familia, las Comisarías de Familia, la Policía Nacional y el Ministerio Público. Entre ellas cabe destacar a las Defensorías de Familia, las cuales son dependencias del ICBF de naturaleza multidisciplinaria radicadas a nivel municipal y encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los NNA. Cuentan con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, al menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista. Entre sus funciones se encuentran, realizar las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los NNA cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza, adoptar las medidas de restablecimiento para detener la violación o amenaza de los derechos de los NNA y emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas.

En **Canadá**, a nivel central, el gobierno tiene como responsabilidad la implementación de políticas y programas de protección integral a los NNA y sus familias, como beneficios tributarios, asignaciones monetarias por enfermedad o discapacidad de un hijo, y permiso de postnatal. Además implementa sistemas y procesos de evaluación de impacto de los servicios entregados (Government

of Canada, 2016). En Quebec el Programa de Protección *Young Persons with Problems* (JED) dicta normativas y distribuye recursos, contemplando un Director Regional de Protección, quien tiene a su cargo la protección de la infancia en su región.

En el ámbito local, en Quebec que es una provincia autónoma, existe un director en cada una de sus regiones, salvo en algunas, como Montreal, donde considera uno para servicios en inglés y otro para servicios en francés (EDUCALOI, 2016). El director depende directamente del nivel central (provincia), tanto financiera como administrativamente. Cada *Director of Youth Protection* (DYP) concluye si los casos que reciben deben ser ingresados al sistema de protección o no, considerando si es necesario proteger el desarrollo o seguridad del NNA. En aquellas situaciones en las que no se ingrese el caso, el Centro Juvenil debe referir a las familias a otros servicios sociales más pertinentes (Lajoie, 2006).

En cuanto a la institucionalidad, en Quebec, el JED depende del Ministerio de Salud y Servicios Sociales de Quebec, es responsable de proveer servicios de protección de acuerdo a lo establecido en el *Youth Protection Act* de 1977. Dentro de sus principales funciones se comprende la recepción de informes o alertas por posibles vulneraciones, derivar en caso de ser necesario a programas de intervención, realizar programas y acciones de prevención y promoción, trabajo con las familias de los NNA implicados, derivación de casos a los Tribunales de Justicia en caso de ser pertinente, evaluación de programas e intervenciones, supervisión de servicios y asesoría al gobierno central respecto de programas y políticas de infancia (Simpson et al, 2014). Existen diecinueve "Centros Juveniles" para atender a NNA derivados por protección o por Justicia Juvenil, estos, como ya se mencionó anteriormente, funcionan como oficinas regionales del servicio de protección de la infancia en cada localidad (Simpson et. al., 2014) y cuentan con un Director que es considerado la autoridad territorial en lo que respecta a los Servicios de Protección de la Infancia (Lajoie, 2006).

En **Inglaterra** el Departamento para la Educación es el responsable de establecer las políticas, leyes y guías sobre cómo debe trabajar el sistema de protección de la infancia a nivel central. Este es un departamento ministerial, que es responsable de la educación, los servicios de los NNA, políticas de educación superior, aprendizajes y habilidades amplias, e igualdades (GOV.UK, 2016a). Entre los lineamientos más recientes que elabora el nivel central está el documento *Working Together to Safeguard Children* (HM Government, 2015), que es una guía para todas las personas y gobiernos locales sobre cómo trabajar para salvaguardar el bienestar de NNA.

Como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de la provisión de los servicios e implementación de las políticas de protección de la infancia recae en las autoridades locales por lo que el gobierno de los condados es el encargado de proveer los servicios sociales.

En el ámbito local los *Local Safeguarding Children Boards* (LSCBs) son los encargados de coordinar y asegurar la efectividad del trabajo para proteger y promover el bienestar de NNA. Éstos tienen como objetivo el coordinar el trabajo de cada persona o cuerpo que conforman el consejo y

asegurar la efectividad del trabajo realizado por cada persona o entidad. Los LSCBs corresponden a un cuerpo de multiagencias establecido en cada localidad, el cual posee un director independiente, esto es, que no trabaja para los servicios sociales, designado por el jefe ejecutivo, con la aprobación de los socios de LSCB y miembros de la sociedad civil (*Children Act* de 2004, sección 14).

En específico, la norma *Local Safeguarding Children Boards Regulations* de 2006, en su numeral 5 establece que las funciones de los LSCBs, en función a sus objetivos, son:

- a. Desarrollar políticas y procedimientos para salvaguardar y promover el bienestar de NNA en la localidad, incluyendo políticas y procedimientos relacionados en que existe preocupación sobre la seguridad y el bienestar del NNA, el entrenamiento de quienes trabajan con NNA o en servicios que afectan la seguridad y el bienestar de NNA, el reclutamiento y la supervisión de las personas que trabajan con NNA, investigaciones sobre alegatos hacia trabajadores que trabajan con NNA, la seguridad y bienestar de NNA que están en cuidado privado y la cooperación con las autoridades de servicios relacionados a infancia y sus LSCBs vecinos.
- b. Comunicar a las entidades del lugar la necesidad de salvaguardar y promover el bienestar de NNA.
- c. Monitorear y evaluar la efectividad de lo que realiza la autoridad local y su LSCB y aconsejarles sobre la manera de mejorar.
- d. Participar en la planificación de los servicios para los NNA en el área de la autoridad.
- e. Realizar periódicamente una revisión de los casos graves, y asesorar a la autoridad y otros LSCBs sobre lecciones a aprender. Un caso grave se considera tal si se sabe o se sospecha de abuso o abandono de un niño; o cuando el niño ha muerto; o si ha sido seriamente dañado y existe preocupación en cuanto a la forma en que la autoridad, el LSCB y las demás personas relevantes han llevado el caso para proteger al niño. Finalmente, es necesario señalar que un LSCB también puede participar en cualquier otra actividad que facilite, o es propicia para el logro de su objetivo.

En el sistema inglés posee relevancia a nivel institucional la autoridad local, pues es el gobierno de los condados el encargado de proveer los servicios sociales. Se compone de un alcalde y sus concejales (elegidos democráticamente por un periodo de cuatro años). La autoridad local, a su vez, designa una autoridad de los servicios de la infancia, que corresponde a un director y concejal, que son profesional y políticamente responsables de las funciones en educación y servicios sociales de NNA a nivel local. Esta autoridad nombra un consejo de salvaguarda llamado *Local Safeguarding Children Boards* (LSCB), explicado anteriormente. El director de cada LSCB trabaja en conjunto con el director de los servicios de la infancia local.

Cada LSCB incluye miembros de los distintos sectores (educación, policía, salud, entre otros). Según la norma *Children Act* de 1989, sección 13, debe incluir a lo menos un representante de la

autoridad local y un miembro de cada uno de determinadas entidades: Concejal de los distritos, Jefe oficial de la policía, *National Probation Service and Community Rehabilitation Companies*, *Youth Offending Team*, *National Health Service (NHS)* y grupos de comisión clínica, *National Health Service* y *NHS Foundation Trusts*, un miembro de algún centro de entrenamiento de seguridad en el área y un miembro de algún recinto penitenciario que contenga NNA en el área.

En **Suecia** el *Ministry of Health and Social Affairs* (Ministerio de Salud y Servicios Sociales) es el responsable de los temas que tienen que ver con el bienestar de la sociedad, incluyendo la protección de los derechos de los NNA. El Ministerio tiene tres ministros, donde uno de estos está a cargo del área de NNA, adulto mayor y equidad de género. A su vez, dentro de los cuatro ejes de políticas que tiene el ministerio, uno de ellos es la división de familias y servicios sociales.

En el quinto informe periódico que Suecia presentó al Comité de los Derechos del Niño, de mayo de 2014, se señala que la responsabilidad de las actividades relacionadas con los niños se divide entre el Estado y los municipios y entre los organismos centrales, regionales y locales. A fin de intensificar la coordinación y el diálogo sobre las cuestiones vinculadas a los derechos del niño en todos los niveles, el Gobierno y el Parlamento, aprobaron una nueva estrategia para fortalecer los derechos del niño como punto común de partida para proseguir los esfuerzos. En la estrategia para los derechos del niño, el gobierno también ha destacado la importancia de la cooperación de la sociedad en distintos planos (Comité de los Derechos del Niño, 2014a).

Respecto al ámbito local, en Suecia, el rol de los gobiernos locales se plasma en la labor que desempeñan en el ámbito de Infancia y Adolescencia sus 290 municipios. En virtud de lo establecido en la norma *Social Service Act* de 1982, cada municipio es responsable de entregar los servicios sociales, siguiendo los lineamientos de la legislación. Entre estos se encuentran los servicios de protección de la infancia. Los municipios poseen un alto grado de autonomía, por lo cual existen variaciones entre municipios en relación a los servicios que entregan y a la manera en que los entregan. A este respecto, se le critica que dada la autonomía de los municipios en el ámbito de infancia, existen dentro del país grandes disparidades en cuanto a la protección de los derechos del niño.<sup>8</sup>

Cada municipio cuenta con un *Social Welfare Board (SWB)*, encargado de la provisión de los servicios sociales y de llevar a cabo las tareas mencionadas en la legislación. Los delegados que conforman este consejo son designados por el partido político electo (Svensson y Hojer, 2016).

A su vez, cada SWB normalmente se subdivide en un *Social Welfare Committee (SWC)* más específico. Cada uno de estos comités se encarga del trabajo de las distintas áreas de los servicios sociales, donde una de éstas es la relativa a NNA. Sus miembros son ciudadanos que no requieren tener un conocimiento específico en materias de bienestar infantil o protección infantil, pero suelen

---

<sup>8</sup> A modo de ejemplo, véase: <http://www.humanium.org/es/europa-caucaso/suecia/>

ser personas mayores y más educadas, aunque sin una educación específica en bienestar de la infancia. Según la normativa, los miembros del SWC no deben actuar según su ideología política, sino que siguiendo la ley y en función del interés superior del niño (Svensson y Hojer, 2016).

Finalmente, se cuenta con la Corte Administrativa, la cual es la primera instancia en el condado, la segunda es la corte administrativa regional, y la tercera es la corte administrativa suprema. Las medidas coercitivas comienzan en la corte administrativa del condado, pero se puede apelar en la corte regional (Svensson y Hojer, 2016).

En **Nueva Zelanda**, el Ministerio de Desarrollo Social tiene como misión lograr que todos los ciudadanos estén seguros, sean fuertes e independientes. Esto se lleva a cabo a través de seis servicios sociales, siendo uno de ellos el Servicio para los Niños, Jóvenes y Familias (CYF), que es un departamento del Ministerio de Desarrollo Social que tiene cuatro sedes regionales, de las cuales surgen 58 oficinas locales en total. Tienen siete centros de administración directa: cuatro de protección y tres de justicia juvenil. El resto de los centros y programas residenciales se hacen a través de ONG y fundaciones (Child, Youth and Family, 2016a). La labor de Nueva Zelanda para mejorar la situación de los niños se refleja en una serie de servicios: servicios universales y de prevención, intervención temprana, apoyo intensivo e intervención jurídica (Comité de los Derechos del Niño, 2015).

A nivel central, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un foro de funcionarios de alto nivel en los ministerios de ámbito social, presidido por el Subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social, para garantizar la coordinación de los programas de trabajo de los departamentos en el ámbito social. Sin embargo, este foro no es exclusivo para los temas de infancia y adolescencia (Comité de los Derechos del Niño, 2015).

Las notificaciones de ingreso al sistema de protección especializada se reciben de manera centralizada en CYF y luego son derivadas a las oficinas locales. Las oficinas locales deben convocar y llevar a cabo Conferencias del Grupo Familiar. Estas conferencias se realizan según las directrices de *Child, Youth and Family* (CYF) central. Si no se llega a un acuerdo en las conferencias, el departamento local debe dar aviso a CYF central para tomar otras medidas y, si es necesario, enviar también un reporte al Tribunal de Familia correspondiente (Children, Young Persons and Their Families Act, 1989).

En **Chile**, el Servicio Nacional de Menores (Sename) es un organismo gubernamental centralizado, dependiente del Ministerio de Justicia. En virtud de su ley de creación (artículo N° 4 del Decreto Ley N° 2.465), el Sename está formado por la Dirección Nacional, con sede en la ciudad capital del país, y por Direcciones Regionales. (Sename, 2016).

Sename ha tomado medidas para generar avances hacia una mayor descentralización, así por ejemplo, en el documento: “La Acción del Servicio Nacional de Menores en el ámbito de



Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia, Periodo 2006-2010”, el Servicio definió como objetivo estratégico el diseñar y desarrollar en forma participativa un modelo de intervención integral para la protección de los derechos de la infancia y adolescencia, financiando y asesorando la implementación y ejecución descentralizada de atenciones de calidad que promuevan, prevengan y restituyan sus derechos, con un enfoque territorial e intersectorial. Por otra parte, se señala también *“la necesidad de avanzar en procesos de descentralización, sustentado en diagnósticos participativos, dotando a nuestras propias direcciones regionales de mayor capacidad de decisión sobre los diseños y acciones a implementar en los territorios”* (Sename, n.d., p. 23).

Además, el documento explica la descentralización refiriéndose también a la necesidad imperiosa de conocer en profundidad los territorios donde se opera, sus dinámicas de desarrollo, su cultura, sus identidades, sus actores, sus fortalezas y debilidades. Desde allí, tensiona los diseños de intervención en pos de construir participativamente las propuestas más atingentes a las necesidades de NNA y sus familias. De esta manera, se señala que se instala el desafío de lograr constituir una combinación articulada y complementaria de programas en los territorios que, dando cuenta de todo lo anterior, potencien las estrategias y los recursos disponibles, partiendo por la propia red. Por último, a este respecto se señala que el enfoque territorial obliga a hacerse cargo de la necesidad de un trabajo en red, pero con un sello particular, en un trabajo que articula lo intersectorial e interinstitucional, en un contexto de institucionalidad territorial que posea efectiva capacidad de convocar, organizar, monitorear y evaluar la acción que los sectores y las más diversas instituciones realizan en las comunas (Sename, 2006).

Al analizar las funciones de las direcciones regionales (Artículo N° 12, DL 2.465), se puede deducir que las direcciones regionales dependen en gran medida de los lineamientos establecidos a nivel central y de las decisiones que esta adopte. En línea con lo establecido en la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2015-2025, una opinión generalizada es que se requieren avances en el ámbito de la descentralización con el objeto de generar respuestas con pertinencia territorial, descentralizando las políticas públicas hacia el nivel local (Consejo Nacional de la Infancia, 2015).

Para fortalecer el ámbito local se crearon las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), con la finalidad de que fueran la puerta de entrada al sistema de protección en el ámbito territorial. Ellas responden, de cierta manera, a la descentralización requerida al radicarse en el ámbito municipal. No obstante, profundizar un proceso de descentralización no se encuentra exento de complejidades puesto que, como los mismo equipos que trabajan en estas oficinas manifiestan, el desafío planteado es mucho mayor en relación a las herramientas con las que cuentan para desarrollar su tarea (Oyarzún, Dávila, Ghiardo, Hatibovic, 2008). Lo señalado es consistente con el estudio que el Consejo Nacional de la Infancia presentó el año 2015, relativo a la modelización de los sistemas locales (Consejo Nacional de la Infancia, 2015).

De la información recabada, en cuanto al grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas se puede decir que, para todos los casos, éstas vienen delimitadas de manera general, desde el poder central. Sin embargo, en cuanto a la ejecución de programas de protección especializada y la toma de decisiones que refiere a esta misma ejecución, se puede deducir que existirían principalmente dos modalidades, la primera y mayoritaria refiere a una entidad estatal que posee direcciones regionales para prestar los servicios de protección especializada, tal es el caso de Colombia, Canadá, Nueva Zelanda y Chile, en donde si bien interactúan otros agentes, existe una institución principal de quien depende la primera toma de decisiones. Por otro lado encontramos los casos de Inglaterra y Suecia, donde la autoridad local y el municipio cobran relevancia puesto que desde ellos surgen ciertos comités o directorios para la prestación de los servicios a la infancia en el área local.

En términos conclusivos se puede señalar que los países, en el ámbito de la protección especializada, otorgan un rol específico al gobierno central y a instituciones que de él dependen y, que este rol se ve determinado según el tipo de gobierno y según cuánto traspaso del poder existe para la toma de decisiones. El gobierno central podrá tener una participación fuerte en la toma de decisiones, como se plasma en el caso de Nueva Zelanda o de Chile u otorgar mayores facultades en la toma de decisiones a las entidades locales, como sería el caso de Suecia e Inglaterra.

**Tabla 4: Resumen de Análisis Vertical: Grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas y ejecución de programas de protección especializada por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelandia</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Organismo del gobierno central</b>	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.	Ministerio de Salud y Servicios Sociales	Ministerio de Desarrollo Social	Departamento para la Educación	Ministerio de Salud y Servicios Sociales	Ministerio de Justicia
<b>Organismos de gobiernos locales</b>	Dentro del ámbito departamental: 1. Departamentos 2. Direcciones regionales del ICBF 3. Defensorías de Familia 4. Entidades del orden nacional o departamental 5. Entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas 6. Organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional	19 centros juveniles a nivel regional, con su respectivo <i>Director of Youth Protection</i> (DYP).	Oficinas locales del CYF	Local Safeguarding Children Boards (LSCBs)	A nivel municipal: Social Welfare Board (SWB), que se subdivide en Social Welfare Committees (SWC).	Direcciones regionales de Sename, con su respectivo director.
<b>Centralizado/ Descentralizado</b>	Centralizado	Descentralizado Centralizado nivel provincial	Centralizado	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

### **3. Análisis Horizontal: El grado y formas de vinculación del sistema o servicio de protección especializada con el sistema de protección social del país (mecanismos de coordinación entre distintas instituciones)**

#### **3.1. Obtención de servicios sociales (salud, educación, etc.) de los NNA en protección especializada**

##### ***3.1.1. Obtención de servicios sociales de los NNA en protección especializada***

De los países estudiados, algunos tienen un mayor desarrollo de los servicios universales, como es el caso de Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda y Suecia, garantizando a todos sus ciudadanos la cobertura de sus necesidades.

El sistema **canadiense**, como ya fue mencionado, vela por el bienestar de todos los NNA, bajo las directrices del *Youth Protection Act* (1979). Entre otras cosas, en dicha ley se estipula que cada *Director of Youth Protection* (DYP) concluye si los casos que reciben deben ser ingresados al sistema de protección o no, considerando si es necesario proteger el desarrollo o seguridad del NNA. En los casos en los que la seguridad del niño y su desarrollo no está en riesgo, pero la situación es problemática, la familia es derivada a un servicio de salud u otro servicio social, donde esta situación es revisada de manera periódica para asegurar que se cumpla. A su vez, en los casos de abuso sexual o físico, o cuando la salud del NNA está en serio riesgo a causa de negligencias, se realiza un trabajo conjunto con la policía y otros servicios de salud y sociales, con el fin de garantizar que el NNA reciba la protección y el apoyo que requiere (Lajoie, 2006).

En **Inglaterra** existe un enfoque de prevención temprana, que forma parte de una ayuda y apoyo continuo, orientada a responder a los diferentes niveles de necesidades de los NNA y sus familias. Todos los profesionales que trabajan en los servicios universales deben estar atentos a identificar las necesidades de ayuda temprana, y trabajar en conjunto para satisfacerlas. Para esto, cada localidad cuenta con una gama de servicios, junto con los servicios universales, como son los programas de apoyo a las familias, asistencia en temas de salud, y ayuda ante los problemas relacionados con drogas, alcohol y violencia doméstica. Cuando las necesidades del NNA y su familia son relativamente bajas, los servicios universales se deben hacer cargo. En cambio, cuando existen otras necesidades específicas, se requiere un trabajo coordinado para proveer esta ayuda temprana por medio de los programas mencionados. Por último, si es que existen mayores preocupaciones respecto a la protección del NNA, el servicio social de cuidado debe iniciar la investigación pertinente (HM Government, 2015).

En **Colombia**, como se mencionó en el capítulo anterior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) promueve la articulación con las autoridades territoriales para la eficiente implementación de políticas, planes, programas, estrategias y proyectos. Para tal efecto cuenta con

Direcciones Regionales (ICBF, 2016b). Ante una vulneración o amenaza de los derechos de NNA, la autoridad competente tiene el deber de verificar el estado de cumplimiento de cada uno de los derechos de los NNA, estipulados en el código. Es así que debe verificar: el estado de la salud física y psicológica, el estado de nutrición y vacunación, la inscripción en el registro civil de nacimiento, la ubicación de la familia de origen, el estudio del entorno familiar y la identificación tanto de elementos protectores como de riesgo para la vigencia de los derechos, la vinculación al sistema de salud y seguridad social, y la vinculación al sistema educativo. A partir de esto, se definen las medidas pertinentes para el restablecimiento de los derechos (ICBF, 2016)

En **Suecia**, el *Social Service Act* (2001) establece que el municipio tiene el deber de trabajar para que todos los NNA crezcan en condiciones seguras y buenas. El *National Board of Health and Welfare* vela porque todos los NNA que han sido víctimas o han presenciado actos de violencia familiar, reciban los servicios de salud y salud mental que sean pertinentes (Comité de los Derechos del Niño, 2014a).

El establecimiento de la condición de vulnerabilidad<sup>9</sup> de un NNA en **Nueva Zelanda** implica reconocer que muchas veces sus necesidades particulares no se ajustan a la oferta de servicios sociales disponible que entrega el Estado, y que su bienestar depende de acciones especiales que en conjunto deben realizar su familia, su comunidad y el gobierno. El Ministerio Social entonces, es el encargado de coordinar estas acciones a través de funcionarios especialmente designados para esta tarea, ubicados en las oficinas locales de CYF en todo el país (Ministry of Social Development of New Zealand, 2015)

En **Chile**, todos los NNA pueden acceder a los servicios sociales a través de la oferta pública que otorga el Estado, los cuales son responsabilidad de los diversos ministerios. Específicamente, el Ministerio de Desarrollo Social lleva a cabo diversos programas dirigidos a NNA vulnerables y sus familias, como el Programa Familias Seguras y Oportunidades (dirigido a personas y familias que se encuentran en situación de pobreza extrema), Programa Abriendo Caminos (cuyo objetivo es generar las acciones de prevención y reparación en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes que tienen un adulto significativo privado de libertad) y Chile Crece Contigo (cuyo propósito es acompañar, proteger y apoyar a las niñas y niños desde su gestación y durante sus primeros años de vida), entre muchos otros. Además existen otros beneficios y convenios tanto a nivel gubernamental como también a nivel de las municipalidades (becas, subsidios, asignaciones, etc.) a los que pueden acceder los NNA en el Sistema de Protección Social (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).<sup>10</sup> Dentro de las funciones de los profesionales que tienen a cargo los casos

---

<sup>9</sup> Entendida como el riesgo de vulneración que sufren los NNA producto del ambiente en el que viven (familia, clan, comunidad) o de sus propias necesidades complejas. Los factores que definen la vulnerabilidad de un NNA incluyen que no se cubran las necesidades físicas, emocionales, sociales y culturales en sus familias y/o en sus comunidades (Ministry of Social Development of New Zealand, 2015)

<sup>10</sup> Más información en <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/beneficios-sociales/#syo>

de estos NNA, se encuentra guiar y asistir sus las familias y/o adultos responsables en la obtención de éstos y otros servicios sociales que vayan en beneficio de los NNA.

### **3.1.2. *Obtención de servicios sociales de los NNA en protección especializada bajo tutela estatal***

Respecto de los niños que se encuentran bajo la tutela del Estado, en todos los casos estudiados las autoridades velan porque los NNA reciban los servicios sociales que requieren. Para esto, la institución responsable debe identificar las necesidades del NNA en los diversos ámbitos que involucran su bienestar, como son la salud, salud mental, educación, entre otros, y elaborar un plan en el que se estipule cómo satisfacer dichas necesidades.

En **Canadá**, los NNA que residen en instituciones obtienen todos los servicios sociales fuera de su lugar de residencia, y son los guardianes legales los responsables de asegurarles el acceso a ellos (Youth Protection Act, 1977).

En **Colombia**, tal como se dijo, todos los NNA que son vulnerados en sus derechos pasan por una etapa de verificación del cumplimiento de sus derechos, a partir de lo cual se elabora un plan para satisfacer las necesidades no cubiertas. Para poder llevar a cabo esto, el ICBF debe promover la articulación de los diversos sistemas que están encargados de proveer los servicios sociales (Sistema Nacional de Educación, Sistema de Protección Social, Sistema de Seguridad Social en Salud, Sistema Judicial) (ICBF, 2016). No obstante, de la información recabada, no es posible desprender que existen mecanismos diferenciados para garantizar el acceso a los servicios sociales de los NNA bajo tutela del Estado.

En **Nueva Zelanda**, todos los servicios sociales son obtenidos fuera de los lugares en los cuales los NNA se encuentran institucionalizados (Ministry of Social Development, 2016d)). No obstante, las residencias entregan servicios de salud y salud mental para los NNA que ahí residen, con el fin de asegurar la atención que requieren (Children's Commissioner, 2016).

En **Suecia**, el *Social Service Act* de 2001 establece que el SWC debe velar porque los niños que son atendidos fuera de su hogar reciban las condiciones necesarias para un desarrollo favorable. Es así que este debe promover que reciban la atención médica y la educación que necesitan, y proveer otros tipos de asistencia que puedan requerir. Con el fin de corroborar que esto se cumpla, el trabajador social a cargo debe realizar visitas regularmente al NNA en cuidado (SoL, 2001). No obstante, esto no siempre se cumple, ya que se deja al arbitrio de cada localidad. El Ombudsman de la Infancia realizó una encuesta sobre todos los comités de bienestar social. Entre los resultados se observó que solo unos pocos (alrededor de un tercio de ellos), tienen directivas específicas en el ámbito de la atención de salud y escolarización de los niños que han sido derivados al cuidado institucional (Comité de los Derechos del Niño, 2014a).

En el caso **inglés**, para todos los NNA que están bajo tutela del Estado, el trabajador social encargado del caso, elabora un plan de cuidado en el cual se identifican las necesidades del NNA y el modo de satisfacerlas. En la elaboración de este plan participa el NNA, así como los padres de éste (Children Act 1989, 31A). En este país se le da especial atención a la educación de niños que están en régimen de acogida. En el último informe que elaboró el Reino Unido para el Comité de los Derechos del Niño, se planteó que los NNA que están en este régimen suelen tener un rendimiento escolar notablemente inferior que el resto. Frente a esto, se han adoptado una serie de medidas, donde una de estas es que desde el año 2014, todas las administraciones locales deben contar con un “director de escuela virtual”, encargado de promover el rendimiento de los NNA que están bajo su tutela (Comité de los Derechos del Niño, 2014b).

En **Chile**, el Plan Protege, ha sido diseñado durante el año 2016 por el Gobierno con el objeto de garantizar el acceso y ejercicio de los derechos. En este sentido, este proyecto busca entregar respuestas concretas desde el Estado en el ámbito de la salud, la protección social y la protección integral. Las medidas adoptadas por el Plan Protege requerirán un trabajo mancomunado con otros organismos estatales y por tal razón es que participan de él los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Interior, Salud, Desarrollo Social y sus servicios dependientes Sename y Senda, en conjunto con el Consejo Nacional de la Infancia (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016).

### **3.2. Existencia de niveles de priorización para NNA en el sistema de protección especializada y sus familias**

Una práctica realizada por algunos países es la priorización en el acceso a los servicios sociales de los NNA que se encuentran en el sistema de protección especializada y sus familias

En **Inglaterra** y **Suecia**, se prioriza la atención de aquellos NNA que han sido identificados como vulnerables o en riesgo. Esto, mediante el sistema de información del país que recolecta los datos de los diversos servicios sociales, creando alertas cuando existen factores que indiquen que el NNA está en riesgo. Así, estos reciben atención prioritaria en los servicios sociales, ya sea con el fin de prevenir, brindando atención temprana, o proteger cuando el NNA ya ha sido vulnerado (Department for Education and Skills, 2004; NHS Digital, 2016; Socialstyrelsen, 2016).

En **Nueva Zelanda**, el sistema tiene un programa de priorización de familias vulnerables que dispone de USD \$440.000 anuales para obtención de servicios sociales para familias que estén en riesgo de entrar en crisis socioeconómicas o sobrellevando dificultades severas que pongan en riesgo a sus NNA (Child, Youth and Family, 2011). Esto implica presupuesto adicional a disposición de CYF para atender a las familias consideradas más vulnerables de forma prioritaria, ya sea generando oferta adicional o en último recurso acudiendo a privados (Child, Youth and

Family, 2011). Sin embargo, este sistema ha sido criticado por ser insuficiente e inaccesible para muchos NNA en situación de vulnerabilidad y sus familias. A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social no tiene un mandato especial para dirigir sus servicios a ayudar a las familias en el cuidado de NNA en situación de vulnerabilidad, lo cual ha resultado en que estos NNA y sus familias no logran acceder a los servicios sociales que requieren de manera oportuna que evite un escalamiento de los conflictos, limitando la efectividad de las intervenciones cuando llegan (Ministry of Social Development, 2016d).

Respecto de los NNA que se encuentran en residencias, en Inglaterra se pone especial énfasis en promover su desempeño educativo. Por ley, cada localidad debe contar con al menos una persona asignada, denominada *Virtual School Head* (VSHs), que debe transmitirle a la autoridad local el deber de velar por la educación de estos NNA (Children and Families Act 2014). El VSH debe trabajar con otros profesionales para apoyar la educación de NNA en cuidado, advertir a los colegios sobre su responsabilidad de prestarles especial atención y apoyo, y cualificar a quienes cumplen la función de educarlos. A su vez, las autoridades locales reciben una prima adicional por cada NNA en cuidado que asiste al sistema educativo, donde el VSH, en colaboración con los centros educativos, tiene el deber de asegurar que esto se traduzca en mejoras para la educación de los NNA bajo la tutela de las autoridades locales (Department for Education, 2014).

Actualmente en **Chile** no existe una priorización de los NNA que se encuentran en el sistema de protección para recibir servicios ni programas de otras reparticiones públicas. Es decir, estos NNA no son prioritarios para recibir servicios por ejemplo, de educación o salud, así como tampoco lo son sus familias para la recepción de programas del sistema de protección social o de rehabilitación de alcohol y drogas. Recién en octubre del presente año la Presidenta realizó anuncios para mejorar este aspecto del sistema, anunciando la priorización de estos NNA para prestaciones de otros servicios públicos, gestionando medidas con los distintos ministerios como en áreas de salud, educación, justicia, cultura y deportes (Ministerio de Justicia, 2016b). Debido a lo reciente de este cambio aún no es posible analizar los mecanismos que se utilizará para hacerla efectiva ni los alcances de esta política.



**Tabla 5: Resumen de Análisis Horizontal: El grado y formas de vinculación del sistema o servicio de protección especializada con el sistema de protección social, por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Obtención de Servicios Sociales para NNA en Protección Especializada general</b>	A través de la coordinación que ofrece el SNBF	Servicio de salud u otro servicio social, con revisión periódica, y en coordinación con la policía cuando sea necesario.	Coordinación del Ministerio Social a través de funcionarios ubicados en las oficinas locales de CYF en todo el país	A través de los servicios universales y otros programas dedicados a la prevención temprana	A través de la coordinación del National Board of Health and Welfare, con los servicios de salud	A través de la oferta programática gubernamental y otros beneficios sociales y municipales
<b>Obtención de Servicios Sociales para NNA bajo tutela estatal</b>	Plan de cuidado	Acceso a los servicios fuera de las instituciones	Acceso a los servicios fuera de las instituciones, salvo en el caso de servicios de salud y salud mental	Plan de cuidado. Acceso a los servicios fuera de las instituciones. Potenciamiento de la educación	Plan de cuidado con visitas periódicas.	Acceso a los servicios fuera de las instituciones
<b>Existencia de niveles de priorización especial para NNA bajo tutela del Estado y sus familias</b>	S/I	S/I	Sí	Sí	Sí	No

#### 4. Rol de las ONG y privados

En **Colombia**, las ONG y demás organizaciones privadas son entidades que operan programas del ICBF. Son los principales operadores de programas y actúan como promotores, colaboradores o intermediarios para que el Estado pueda cumplir con sus responsabilidades. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) trabaja con instituciones que prestan servicios de protección, que albergan o cuidan a los NNA. De acuerdo con las normas que regulan la prestación del servicio público de Bienestar Familiar, compete al ICBF como ente rector, coordinador y articulador del SNBF, reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las instituciones del sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción (Artículo N° 16 CIA).

Con respecto a la cooperación internacional no tiene asignada por ley responsabilidades pero orienta su acción a apoyar y complementar las prioridades nacionales, y participa y juega un papel importante en los diferentes ámbitos territoriales. A su vez, la sociedad civil participa de las decisiones de política y ejerce control social. El Manual Operativo del SNBF señala que la sociedad civil y la cooperación internacional tienen un papel trascendental dentro del SNBF, por cuanto desarrollan líneas de acción relacionadas con la protección integral de NNA en todo el territorio nacional. Asimismo, ejecutan procesos de asistencia técnica en los cuales aportan técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias con el fin de apoyar el desarrollo de políticas públicas de infancia y adolescencia (ICBF, 2015).

En **Canadá** las ONG en general proveen servicios ambulatorios de apoyo psicosocial, rehabilitación e integración social. Además, ejecutan algunos programas relativos a adopción. Todo lo anterior, de manera local y acorde con las particularidades de ciertas etnias, razas, religiones y comunidades, y bajo los lineamientos establecidos por la legislación vigente (Batshaw Youth and Family Centres, 2016). Sin embargo, el rol de las ONG en la provisión de servicios del Estado en el ámbito de la protección especializada es mínimo, por lo que su rol se centra más bien en acciones e iniciativas adicionales y/o complementarias a lo que ya entrega el Estado.

En **Inglaterra**, la norma *Children Act* de 1989 (artículo N° 59) se refiere a los hogares y organizaciones voluntarias, quienes pueden cumplir la función de ubicar a NNA con una familia de acogida, o brindarle hospedaje en una casa de niños, siempre y cuando esta esté debidamente registrada. En ambos casos, la autoridad local tiene el deber de velar por el bienestar del niño, inspeccionando cada cierto tiempo estos tipos de cuidado.

Durante los últimos años ha existido una creciente privatización de los servicios sociales en infancia en Inglaterra, dentro de lo cual se incluyen las investigaciones y evaluaciones en protección de la infancia. Existen diversos argumentos para esto, por ejemplo, se ve como una forma de estimular la innovación, para así incorporar nuevos modelos y aproximaciones. A su vez, se argumenta que esto

ayuda a mejorar el servicio, a raíz de algunas deficiencias que han presentado las evaluaciones respecto a los servicios entregados por la autoridad local, así como también, debido a que el sector privado puede realizar un trabajo más eficiente al no estar regido por la burocracia del gobierno (Jones, 2015).

En **Suecia**, si bien los servicios sociales son responsabilidad de los municipios, existen ejemplos de organizaciones voluntarias y privadas que han tenido un rol importante en el debate sobre el bienestar de NNA, y también algunas ofrecen recursos importantes para NNA y familias. Ejemplo de esto son las organizaciones "*Grandmother riot*", "*Stolen Childhood*", "*The National Association for the Protection of Children's Right in Society*". Por otra parte, es relevante mencionar que las residencias han sido progresivamente privatizadas, donde actualmente el 90% de ellas son privadas. Esta tendencia obedece al *New Public Management*, que se ha introducido en los estados de bienestar, donde algunos servicios públicos han pasado a ser manejados por privados, con el objetivo de modernizar el sector público (Hojer y Forkby, 2010; Green-Pedersen, 2002).

En **Nueva Zelanda**, la participación de los privados y ONG en la entrega de servicios de protección especializada es menor al 1%, por lo que no juegan un rol fundamental en la ejecución de los programas del Estado. La agencia *Child, Youth and Family* (CYF) es la que determina el monto asignado a los programas privados, en base a la cobertura requerida que no logra ser abarcada por las instancias estatales. La real participación de las ONG y privados tiene relación con programas de promoción y de trabajo con las comunidades en el ámbito preventivo, lo cual se hace de forma independiente pero complementaria a los servicios de protección especializada entregados por el Estado.

En **Chile** las ONG y entidades privadas tienen la calidad de Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) del Sename. Son personas jurídicas sin fines de lucro. El Sename puede subvencionar las actividades desarrolladas por los colaboradores acreditados relativas a sus líneas de acción (Oficinas de protección de los derechos del NNA, Centros Residenciales, Programas, y Diagnóstico). Para poder desarrollar estas líneas de acción deben ser reconocidas por resolución del Director Nacional del Sename, según lo dispone la Ley de Subvenciones y su reglamento (artículos N° 3 y N° 4 de la Ley N° 20.032 de 2005, que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención) (Sename, 2016).

Pueden ser acreditados como colaboradores las personas jurídicas sin fines de lucro, que dentro de sus finalidades contemplen el desarrollo de acciones acordes con los fines y objetivos de la Ley N° 20.032 y las personas naturales que tengan idoneidad y título profesional para el desarrollo de la línea de acción de diagnóstico. Las personas jurídicas reconocidas como colaboradores acreditados, para efectos de percibir la subvención, deben cumplir además con los requisitos señalados en la Ley N° 19.862 de 2003, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos.

En virtud de lo informado por el país en su cuarto y quinto Informe Periódico, del año 2014, Sename cuenta con 619 Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs), 345 de los cuales son las organizaciones de la sociedad civil (personas jurídicas sin fines de lucro, personas naturales o instituciones públicas). De acuerdo a Sename (2016), el 97% de la provisión de servicios se realiza a través de OCAs (Comité de los Derechos del Niño, 2015).

En síntesis, se puede concluir que si bien en la mayoría de los países las ONG y privados tienen un rol relevante en contribuir con la misión de la protección especializada, existirían diferencias respecto a la intensidad que juega el rol de las mismas en dichos sistemas. En Colombia, Suecia, Inglaterra y Chile las ONG y privados han tenido 3 roles fundamentales: asesorar al Estado acerca de políticas públicas e iniciativas que incidan en el bienestar de los NNA, contribuir directamente con recursos y proveer servicios de protección especializada. Este último punto cobra especial relevancia ya que estas organizaciones pueden tener una llegada directa a nivel local y, por lo tanto, logran penetrar grupos a los que el Estado no tendría acceso directamente (como personas en situación de calle, grupos indígenas, grupos religiosos, grupos raciales, etc.), lo que es confirmado con el caso de Canadá, donde si bien el rol de las ONG es mínimo, se concentra en facilitar la obtención de los servicios de protección especializada a aquellas personas a las que el Estado no tiene fácil acceso, como en los grupos ya mencionados. Por último, se podría deducir que la coordinación con ONG y privados aumenta la eficiencia del sistema ya que permite al Estado no ser especialista en todos los ámbitos de la protección especializada, generando sinergias en los servicios en las que las ONG o privados son expertos. Por otra parte, se encuentran los casos de Canadá y Nueva Zelanda, donde como ya se ha mencionado, el rol de las ONGs y privados es mínimo.

**Tabla 6: Resumen del rol de las ONG y privados, por país**

<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
Entidades que operan programas del ICBF	Complementan la acción del Estado. Proveen servicios ambulatorios de apoyo psicosocial, rehabilitación e integración social, y ejecutan algunos programas relativos a adopción.	Participación es menor al 1%, por lo que no juegan un rol fundamental en la ejecución de los programas.	Creciente privatización de los servicios sociales en infancia, donde existen organismos privados que se dedican a ubicar a NNA con una familia de acogida, o brindarle hospedaje en una casa de niños.	Con el tiempo, las residencias han sido progresivamente privatizadas, donde un 90% de las residencias son privadas	Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) del Sename

## **5. Financiamiento del sistema de protección especializada**

Es de relevancia observar el rol que cumplen el Estado y los privados en cada país, así como los mecanismos que utilizan para el financiamiento de sus programas. A continuación se detallan los aspectos específicos en cada uno de estos ámbitos.

### **5.1. Rol del Estado en el financiamiento del sistema de protección especializada**

En los todos los países estudiados el Estado es el responsable de la salvaguarda de los derechos del NNA, y tiene la tarea de financiar los programas enfocados a quienes han sido vulnerados en sus derechos.

En **Canadá**, de manera anual el Ministerio de Salud y Servicios Sociales distribuye un presupuesto global a todas las regiones. Estos fondos proveen recursos para la operación de servicios públicos sociales y de salud, aunque estos servicios sean provistos a su vez tanto por instituciones públicas como por instituciones privadas. Luego, cada oficina regional administra estos recursos, y decide las cantidades a distribuir entre sus diferentes proveedores de servicios (Sutherland, Repin, Crump, 2013).

En el caso de **Colombia**, el artículo N° 41 del CIA estipula que el Estado, en el cumplimiento de sus funciones en relación a la protección integral de los NNA, debe garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal (artículo N° 7 del CIA). Para esto, el gobierno Nacional, el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, disponen la asignación, reorganización y redistribución de los recursos presupuestales, financieros, físicos y humanos, bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (artículo N° 215 del CIA).

El ICBF establece anualmente los Lineamientos de Programación y Ejecución de Metas Sociales y Financieras, estos precisan los objetivos, criterios y parámetros para la programación y ejecución de los distintos proyectos, subproyectos y modalidades de atención del Servicio Público de Bienestar Familiar, que son financiados con recursos apropiados en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación para el ICBF (ICBF, 2014). En el caso en que estos programas sean ejecutados por privados, el ICBF celebra contratos de aporte, los cuales financian la ejecución en base a los estándares y criterios establecidos previamente por ICBF. El valor pactado entre las partes es lo que se denomina "valor del contrato" y resulta del análisis de los soportes técnicos y económicos contenidos en los estudios previos realizados. El valor estimado debe incluir todos los costos y gastos en que incurrirá el contratista para la ejecución del contrato (ICBF, n.d.).

De modo similar a los casos anteriores, en **Inglaterra** el Estado es el responsable de velar por la protección de NNA. Sin embargo, el financiamiento de los programas de prevención y respuesta

ante una vulneración de los derechos se realiza a nivel local, según el presupuesto que cada LSCB determina (HM Government, 2015a). De modo particular, en el caso de los NNA que están en cuidado fuera del hogar, la norma *Children Act* de 1989 establece que es responsabilidad de la autoridad local mantener económicamente al NNA que está bajo cuidado.

En **Nueva Zelanda**, el Ministerio de Desarrollo Social determina el presupuesto total para el funcionamiento de *Child, Youth and Family* (CYF), y de aquellas ONG que proveen servicios adicionales a aquellos que ya entrega el Estado. Con el fin de invertir los recursos de una manera más eficaz, en el año 2015 el ministerio comenzó a implementar *The Community Investment Strategy*. Esta estrategia busca asegurarse de que los servicios que financia el Estado sean entregados a las personas correctas, según la evidencia que se tiene al respecto, para así focalizarse en quienes requieren de mayor ayuda, donde una de las prioridades de este plan es invertir en NNA que se encuentran en el sistema de protección especializada (Ministry of Social Development, 2016b).

En su calidad de Estado de Bienestar, **Suecia** tiene un rol fundamental en proveer los servicios sociales para todos los ciudadanos del país. El *Social Service Act* de 2001 establece que el financiamiento de estos servicios se debe realizar a nivel local, por medio del dinero que cada localidad recauda a través de los impuestos (SoL, 2001). Es así que los programas de prevención y de atención a casos de abuso o negligencia en el cuidado de NNA, son financiados por los condados y municipios. Sin embargo, el Ministerio de Salud y Servicios Sociales, por medio del *National Board of Health and Welfare*, supervisa que cada localidad asigne los recursos necesarios para proveer estos servicios (Angman y Gustafsson, 2011).

En **Chile**, el Sename depende directamente del Ministerio de Justicia, que es el organismo responsable de asignar el presupuesto a Sename en base a recomendaciones elaboradas por éste último y a las proyecciones a futuro para este organismo. A grandes rasgos, es posible decir que Sename divide su presupuesto en dos. Una parte se destina a los gastos operacionales y administrativos del servicio, además del financiamiento de los centros de administración directa tanto de Protección como de Justicia Juvenil. La otra parte se destina a la subvención de proyectos ejecutados por colaboradoras del Estado, tanto de Protección como de Justicia Juvenil. Es importante agregar que la distribución del presupuesto dentro de Sename se realiza a nivel central, sin que las direcciones regionales tengan mayor incidencia en el presupuesto que se les asigna o en la subvención a colaboradoras que ejecutan proyectos en su territorio.

## 5.2. Rol de los privados en el financiamiento del sistema de protección especializada

Si bien financiar los servicios de protección especializada es tarea principalmente del Estado, los privados -tanto personas naturales como instituciones- también ejercen un rol en el financiamiento de estos programas.

En **Canadá**, cuando ingresa un NNA al sistema de protección especializada, los padres pueden estar sujetos a contribuir monetariamente con el fin de costear los gastos de salud y de otros servicios sociales, como la educación (Youth Protection Act, 1977). Algo similar sucede en **Nueva Zelanda**, donde la corte puede determinar que uno o ambos padres deben responsabilizarse por los gastos del cuidado de sus hijos(as) cuando estos han sido separados de ellos. Este pago debe estar destinado a quien se haga cargo del cuidado del NNA, que puede ser la pareja o cónyuge, algún miembro de la familia extendida o CYF (Inland Revenue, 2016).

En **Colombia**, como se mencionó anteriormente, existen instituciones privadas que ejecutan programas y proyectos definidos por el ICBF. Estas instituciones deben firmar contratos de aporte con el ICBF, quien financia la operación del programa en cuestión, en base a estándares previamente definidos. Adicionalmente, estas instituciones pueden recibir otros aportes externos, con el objetivo de mejorar aún más la calidad de los servicios y prestaciones entregadas (ICBF, 2010).

En **Inglaterra** existen agencias de cuidado familiar que se dedican a ubicar a NNA en hogares de cuidado, con la debida autorización de la autoridad local. Estas agencias pueden ser públicas (de la autoridad local) o independientes, donde estas últimas reciben financiamiento de parte de la autoridad local, es decir financiamiento público. Es relevante mencionar que estas agencias independientes pueden ser compañías con o sin fines de lucro (Foster Carers Allowances, 2016a). Todas las agencias deben entregarle a los cuidadores un pago semanal, destinado a cubrir los gastos de la crianza de un NNA, y que debe estar sobre el mínimo establecido por el gobierno año a año (Foster Carers Allowances, 2016b). Este pago suele ser mayor en las agencias independientes que en aquellas de la autoridad local, por lo cual existen incentivos a que los potenciales cuidadores las elijan (Synergy Fostering, 2016). La presencia de las agencias independientes ha sido criticada por algunos sectores, bajo el argumento de que esta es una industria altamente lucrativa, compuesta por grandes empresas, donde no todo el dinero que reciben las agencias es reinvertido en función de mejorar el servicio (Booker, 2016; Corporate Watch, 2015).

En **Suecia** el aporte de los privados se da de dos maneras. Por una parte, de manera similar al sistema de Canadá y Nueva Zelanda, existe un aporte financiero de parte de los padres del NNA que ingresa al sistema, donde el *Social Service Act* de 2001 establece que, si un NNA es cuidado fuera de su hogar, los padres están obligados a contribuir con los gastos del municipio asociados al cuidado (SoL, 2001). Por otra parte, en el sistema de residencias existe una gran presencia de instituciones privadas. Esto se realiza bajo el concepto de la *New Public Management*, donde los



servicios públicos pasan a ser provistos por privados, pero con dinero estatal (Höjer y Forkby, 2011).

En **Chile**, los organismos privados que trabajan en el área de la protección especializada son considerados organismos colaboradores del Sename. La Ley N° 20.032 establece la forma y condiciones en que Sename subvencionará a sus colaboradores acreditados, la cual es independiente de las donaciones y otros ingresos que los mismos reciban o generen (artículos N° 3 y N° 4 de la Ley N° 20.032 de 2005).

Sename llama a concurso de proyectos relativos a las diversas líneas de acción. Cada concurso se rige por las bases administrativas y técnicas que para estos efectos elabore el Servicio. Una vez seleccionados dichos proyectos, se celebra con los respectivos colaboradores un convenio. Dentro de los contenidos mínimos de los convenios se encuentra: la línea de acción subvencionada; los objetivos específicos y los resultados esperados, así como los mecanismos que Sename y el colaborador acreditado emplearán para evaluar su cumplimiento; la subvención que corresponda pagar; el número de plazas; duración del convenio, y el proyecto presentado por el colaborador, que formará parte integrante del convenio.

### **5.3. Formas de financiamiento del sistema de protección especializada**

La forma en que cada sistema financia los programas de protección especializada, puede variar. El financiamiento del sistema de protección especializada comprende presupuesto a programas estatales, aportes o subvenciones a instituciones privadas, así como también traspasos monetarios a las familias de acogida.

Por lo general, en **Canadá**, los programas estatales son financiados en base a sus presupuestos históricos. Sin embargo, hay casos específicos en los que se decide financiar según un precio base por servicio entregado, pero esto en general corresponde a prestaciones más administrativas (Sutherland et al., 2013). Para el financiamiento a instituciones privadas, se utilizan dos modalidades. En primer lugar, están los llamados a concurso, donde sólo pueden participar las instituciones elegibles descritas en el punto sobre la acreditación, y el financiamiento de los proyectos puede llegar hasta un máximo de cinco años, aunque esto puede estar sujeto a revisión. En segundo lugar, existen los montos basales a la institución. Aquí, el monto entregado se hará en base a los informes financieros, la capacidad presupuestaria anterior, y la revisión de los estados de cuentas anuales de cada institución. Este financiamiento está sujeto a supervisiones anuales, y es una modalidad que se usa principalmente para instituciones que desarrollan programas y/o proyectos hace una cantidad de tiempo considerable, teniendo buenos resultados (Government of Canada, 2016b).

En el caso **colombiano**, en el nivel nacional del ICBF, anualmente, se establecen los Lineamientos de Programación y Ejecución de Metas Sociales y Financieras, estos precisan los objetivos, criterios y parámetros para la programación y ejecución de los distintos proyectos, subproyectos y modalidades de atención del Servicio Público de Bienestar Familiar, que son financiados con recursos apropiados en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación para el ICBF. La ejecución de los programas se financia en un 100% en base al costo de cumplir con los lineamientos previamente mencionados. Los programas o proyectos son ejecutados principalmente por por instituciones privadas a través del llamado “Régimen Especial de Aporte”. A través de licitaciones públicas se selecciona la institución con la cual se contrata. El valor del contrato de aporte entre esta institución y el Estado se fija a partir del análisis de los soportes técnicos y económicos contenidos en los estudios previos realizados, incluyendo todos los costos y gastos en que incurrirá el contratista para la ejecución del contrato (ICBF, n.d.).

En **Inglaterra** son las autoridades locales quienes proveen los recursos para los programas de protección especializada. Para esto, los gobiernos locales se financian sobre todo por medio de transferencias provenientes del gobierno central, y de los impuestos locales sobre la propiedad inmueble (Vialta, 2015).

Como se mencionó, en el caso inglés existe un foco en la prevención temprana, entregando apoyo y ayuda principalmente por medio de los servicios universales y programas de atención que imparte la autoridad local (HM Government, 2015). Cuando los NNA deben ser separados de su hogar, la intervención es principalmente por medio de familias de acogida. Con el fin de garantizar que todos los cuidadores, de las diversas localidades, reciban un monto suficiente para costear los gastos asociados al cuidado de NNA, el *National Standards Minimum* (Department for Education, 2011) establece que cada cuidador de acogida debe recibir de parte de la autoridad local al menos la “asignación nacional mínima”. Esta asignación corresponde a un monto fijado por el gobierno, que varía según región, y según la etapa educativa en la cual se encuentra el NNA, y que se actualiza anualmente.<sup>11</sup>

En **Nueva Zelanda** el Estado financia el 100% de los programas del sistema de protección especializada. Esto se hace a través de aportes basales hacia las diferentes agencias locales que administran los programas y residencias. A su vez, el Estado les entrega un pago diario a las familias de acogida. Estos son montos preestablecidos, que incorporan los gastos asociados a las necesidades que tienen los NNA (habitación, ropa, teléfono, calefacción, movilización, regalos, uso de enseres del hogar, etc.) donde además, cuando se trata de un niño o niña en la educación primaria, se entrega un bono especial (Child, Youth and Family, 2016b).

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, para el periodo 2016 al 2017, el mínimo que debe asignar semanalmente la autoridad local de Londres para los cuidadores de acogida de bebés es de 142 libras, para NNA en pre-primaria es de 145 libras; para NNA en primaria es de 163 libras; para quienes tienen entre 11 a 15 años es de 184 libras; y para quienes tienen entre 16 a 17 años es de 216 libras (GOV.UK, 2016c).

En **Suecia**, todos los padres que tienen y viven con sus hijos(as), reciben un apoyo financiero de manera automática (Försäkringskassan, 2016). Asimismo, a los cuidadores de acogida, y, en la mayoría de los casos, a los familiares cuidadores, el municipio les paga un salario, con el fin de que puedan cubrir los gastos que implica la crianza de un niño (Healy, K., Lundstrom, T., & Sallnäs, M., 2011).

Por último, en el caso **chileno**, el Sename realiza llamados a concurso para los proyectos relativos a las líneas de acción contempladas dentro de la oferta de protección del Sename. Cada concurso se rige por las bases administrativas y técnicas que elabora el Sename. Una vez seleccionados los proyectos, el Sename realiza con los colaboradores un convenio público. Sin embargo, existen algunas excepciones de licitación. Una de estas es cuando habiéndose realizado el respectivo llamado a concurso, éste hubiere sido declarado desierto por no existir colaboradores interesados, en cuyo caso se celebra un convenio de trato directo con alguna colaboradora interesada en hacerse cargo del proyecto en cuestión. La segunda excepción se da cuando se trata de asegurar la continuidad de la atención de algún proyecto que haya debido terminarse anticipadamente, en cuyo caso Sename interviene el proyecto hasta que alguna colaboradora pueda hacerse cargo (Artículo N°25 Ley N° 20.032 de 2005).

#### **5.4. Existencia de incentivos adicionales**

Sumado al financiamiento mencionado anteriormente, en Inglaterra y Nueva Zelanda se entregan beneficios adicionales como una forma de incentivar el cuidado de NNA que han sido separados de sus familias, y que dicho cuidado se realice de la mejor manera posible, otorgándoles a estos un ambiente seguro en el cual desarrollarse.

En primer lugar, con la finalidad de incentivar que las familias cuiden a un NNA del sistema de protección, y para contribuir a paliar el costo que implica la crianza, en **Inglaterra** las familias de acogida están exentas del pago de impuestos por ingresos (con un tope máximo) (GOV.UK, 2016c).

Por otra parte, también existen retribuciones a las buenas prácticas en el cuidado. En Inglaterra, en algunas localidades, como el condado de Kent, se otorga un "pago por habilidades", donde se evalúa a los cuidadores según determinados estándares, y según la calificación que obtengan, se les entrega un determinado monto como recompensa (Kent County Council, 2016).

De modo similar, en **Nueva Zelanda** se entrega un "premio a la excelencia en el cuidado". Para esto se realiza una ceremonia a nivel nacional en la que se entrega un reconocimiento a las familias de acogida más destacadas en su labor (Child, Youth and Family, 2016c).

Respecto a **Chile**, el artículo N° 34 de la Ley N° 20.032 de 2005, establece que Sename podrá destinar hasta el 2% de los recursos con que cuente anualmente en su presupuesto de programas a premiar con un bono de desempeño, por la calidad de la atención y los resultados alcanzados, a los colaboradores acreditados que ejecuten la Línea de Acción Programas. El bono de desempeño se adjudicará y pagará a los colaboradores anualmente y deberá ser destinado a los fines propios del colaborador. Están excluidos de este beneficio los programas del artículo N° 16 de la Ley N° 20.032 de 2005, referido a la promoción de los derechos de los NNA.

**Tabla 7: Resumen del financiamiento del sistema de protección especializada, por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Responsabilidad del Estado</b>	Sí. A nivel central	Sí. A nivel central con administración regional	Sí. A nivel central	Sí. A nivel local	Sí. A nivel local	Sí. A nivel central
<b>Rol de los privados</b>	Contratos de aporte,, con posibilidad de recibir aportes externos	Posible contribución monetaria de parte de los padres de NNA en cuidado estatal	Posible contribución monetaria de parte de los padres de NNA en cuidado estatal	Aportes para agencias independientes (con o sin fines de lucro)	Posible contribución monetaria de parte de los padres de NNA en cuidado estatal. Aportes para residencias.	Convenios en los que se establece subvención, con posibilidad de recibir aportes externos
<b>Formas de financiamiento</b>	Recursos apropiados en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación para el ICBF.  Contratos de aporte	Presupuestos históricos, y excepcionalmente, según un precio base por servicio entregado.	Financiamiento del 100% de los programas.  Aportes basales a las diferentes agencias locales que administran los programas y residencias.  Pago a las familias de acogida.	Con dinero proveniente de transferencias del gobierno central e impuestos locales sobre la propiedad inmueble.  Pago a las familias de acogida.	Con el dinero recaudado por los impuestos.  Pago a las familias de acogida	Financiamiento con una parte fija y otra variable, con subvención por NNA atendido.
<b>Existencia de incentivos adicionales</b>	S/I	S/I	Sí. “Premio a la excelencia en el cuidado” para las familias de acogida	Sí. Exención de impuestos y pago por habilidades para las familias de acogida	S/I	Sí. Bono de desempeño para organismos acreditados

## **6. Sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de NNA, y evaluación de las intervenciones de NNA en el sistema de protección especializada**

Todos los esfuerzos que se realizan en el sistema de protección a la infancia tienen como fin el mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los NNA. Dado esto, un aspecto clave del sistema es poder medir y monitorear si se está avanzando en estas mejoras de bienestar, aun cuando gran parte de lo que ocurre en la vida de los NNA va a escapar a las posibilidades del sistema de protección y los efectos en sus vidas no siempre son directamente atribuibles a las acciones del sistema.

Las iniciativas de monitoreo y evaluación (M&E) deben ser vistos como una parte esencial de lo que sostiene y dirige el sistema de protección a la infancia hacia el logro de sus objetivos. Si un sistema logra sus objetivos se vería en el logro del cumplimiento de los derechos de los NNA y en mejoras a su bienestar. Pero dado la multiplicidad de estos objetivos, lo que requieren estos sistemas de M&E no es simple (Fluke y Wulczyn, 2010).

Una de las funciones más importantes del M&E dentro los sistemas de protección a la infancia es observar, entender y determinar el impacto de los procesos en la situación y bienestar de los NNA, así como la interacción entre este sistema y otros sistemas como el de salud y educación (Fluke y Wulczyn, 2010). Los sistemas de M&E tienen diversas funciones: La primera es el accountability, dando cuenta de la situación de la niñez y los cambios que se experimenten. La segundo, es el seguimiento y monitoreo que se hace de los NNA que están en protección especializada y la existencia de sistemas de información que apoyen el seguimiento. Una tercera función es monitorear si las intervenciones y programas implementados están siendo efectivos en la consecución de sus objetivos, para esto se estudiará la existencia de sistemas de evaluación de programas.

Cabe señalar que los países a ser considerados en este estudio difieren en los sistemas de información y de evaluación que utilizan. Existen algunos que poseen sofisticados mecanismos de M&E mientras en otros los sistemas de información son más precarios y las intervenciones del estado carecen de evaluación. Lo mismo sucede a nivel de sistemas de protección especializada. Por ejemplo, en el caso de Nueva Zelanda, al depender del Ministerio de Desarrollo Social, la agencia *Child, Youth and Family* (CYF) tiene un sistema de accountability difuso y fragmentado. Esto, en el sentido de que cada área del desarrollo del NNA (salud, educación, etc.) responde por separado con sus propios indicadores (New Zealand Government, 2016d). Por otro lado está Inglaterra que ha desarrollado más el área de monitoreo y evaluación. Lo mismo sucede con Estados Unidos, donde si bien no existen sistemas de información centralizados, algunas agencias de protección de la infancia tienen sistemas de información, monitoreo y evaluación bastante desarrolladas.

## 6.1. Sistemas de información para la rendición de cuentas de la situación de la infancia

En cuanto al primer objetivo de este sistema, en el contexto internacional ha habido cierto éxito en lograr mediciones de resultados en algunos sectores específicos, como salud y educación, por el contrario, a pesar de los esfuerzos para desarrollar medidas de protección infantil, en este ámbito vemos un escenario menos desarrollado, donde las mediciones son menos comunes (Fluke y Wulczyn, 2010).

Los países analizados tienen diversos mecanismos de reporte para dar cuenta de los servicios entregados (Nueva Zelanda) o del grado de cumplimiento de los derechos de los niños y reportar sobre la situación de la infancia en el país (Colombia).

En **Nueva Zelanda**, el Defensor del Niño (*Children's Commissioner*) realiza un reporte anual, llamado *State of Care*, cuyo objetivo es monitorear la calidad de los servicios entregados a NNA vulnerables. Este informe se elabora a partir de visitas a los centros de CYF, comparando las prácticas con los marcos teóricos acordados, haciendo recomendaciones y luego monitoreando su cumplimiento, y tomando en cuenta las visiones de los NNA, sus familias y las personas a cargo de su cuidado (Children's Commissioner, 2016).

**Colombia** creó el 2008 el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) para hacer seguimiento al cumplimiento de los derechos de NNA.<sup>12</sup> Este sistema contiene 53 indicadores con un enfoque poblacional, diferencial y territorial, con los que se busca dar cuenta de la situación de cumplimiento de los derechos de NNA, servir de insumos para la toma de decisiones en la gestión pública y para los procesos de rendición pública de cuentas, y constituirse en referentes para los entes territoriales, las organizaciones de la sociedad civil y la academia. Este sistema busca evaluar la situación de vida de la niñez, y si es que se han garantizado los derechos de los NNA. Al mismo tiempo, busca verificar el grado de cumplimiento de los acuerdos nacionales e internacionales en torno a los derechos de NNA. También permite comparar la situación de vida de diferentes grupos de niños, niñas y adolescentes, y el grado de avance y cumplimiento de los derechos en las regiones, bajo las perspectivas poblacional, sectorial, diferencial y territorial. Por último, busca visibilizar a los NNA como sujetos de derechos.<sup>13</sup>

En **Canadá**, el *National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix* es un estudio a nivel nacional que monitorea indicadores para NNA que reciben servicios de protección especializada y sus familias. Los indicadores se concentran en cuatro áreas: seguridad de los NNA (recurrencia del maltrato y lesiones graves o muertes), bienestar de los NNA (desempeño escolar y problemas conductuales), permanencia en el sistema de protección (ingreso o no a programas de cuidado alternativo, tiempo en programas de cuidado alternativo y cambio de programas), y apoyo familiar y

---

<sup>12</sup> Más información del SUIN está disponible en: <http://www.suin-snbf.gov.co/>

<sup>13</sup> [http://www.suin-snbf.gov.co/suin/Docs/Revista\\_SUIN\\_nov\\_20\\_.pdf](http://www.suin-snbf.gov.co/suin/Docs/Revista_SUIN_nov_20_.pdf)

de la comunidad (cambio de domicilio de las familias, habilidades parentales y afinidad de la comunidad con características etno-culturales del NNA). Este documento se creó para que hubiera un seguimiento de los resultados de los niños que reciben programas de protección (Trocmé, MacLaurin, et al. 2009). Además, existe un estudio de incidencias (The Quebec Incidence Study - EIQ) que hace un seguimiento de las diferentes formas de maltrato y problemas conductuales reportados para cada NNA que ha sido investigado por el Servicio de Protección de la Infancia. (Simpson et. al., 2014). Este estudio se hace cada cinco años y lo financia el Estado.<sup>14</sup>

## **6.2. Sistemas de monitoreo y seguimiento a los NNA en el sistema de protección: sistemas integrados de información.**

Existen diversas formas en que la información se utiliza en la toma de decisiones, uno de los focos principales son los datos administrativos de los NNA que se encuentran en el sistema de protección a la infancia.

La tendencia internacional en el último tiempo ha sido crear sistemas integrados que permitan una coordinación efectiva con la oferta pública a nivel local, una atención multidisciplinaria e integral adecuada para la necesidad de los afectados y además la generación de alertas en caso de indicadores de abusos presentados por NNA en diversos contextos (salud, educación, etc.) (Luckock, Barlow, Brown, 2015). De hecho, desde el año 2005 el *International Rescue Committee* (IRC), *Save the Children* y Unicef promueven el uso de un sistema de gestión de información interagencias para protección infantil (“IA CP IMS”, por sus siglas en inglés) que permite: manejo de casos, rastreo de familias, análisis de datos, compartir información, protección de datos, etc. (Unicef, 2012).

Todos los países estudiados cuentan con un sistema computarizado de coordinación entre los diferentes niveles que componen el sistema de protección especializada que permiten hacer seguimiento a los NNA dentro de este sistema. Tanto en Chile como en Colombia (ICBF, 2012), este sistema de información funciona como un banco de datos, pero no permite gestionar la información más allá de su almacenamiento, sino que su objetivo es facilitar el registro, la consolidación y reporte de información local, regional y nacional de manera oportuna y confiable (ICBF, 2016c).

Por su parte, los sistemas de Suecia, Nueva Zelanda, Canadá e Inglaterra van más allá y permiten priorizar de forma automática los casos en la medida en la que van ingresando, según criterios de urgencia y gravedad, y derivarlos al nivel correspondiente (central o local) según protocolos (NHS Digital, 2016, Rebstock et al., 2015, Socialstyrelsen, 2016, Waldegrave y Coy, 2005) establecidos,

---

<sup>14</sup> Más información disponible en <http://cwrp.ca/overview>



con el objetivo de manejar la demanda de la forma más eficiente y priorizar los recursos cuando éstos son escasos.

Tanto en Inglaterra como en Suecia, este sistema además está ligado al sistema de coordinación con los servicios sociales, lo cual permite contar con mayor información al momento de dar curso a cada caso ingresado al sistema (NHS Digital, 2016, Socialstyrelsen, 2016) y tratar a los NNA y a sus familias de manera holística e integral.

En todos los países estudiados, la recopilación de la información que alimenta estos sistemas se realiza a nivel local en base a información provista por los diferentes actores involucrados en el sistema de protección especializada, que operan a nivel local. Así, el ingreso a este sistema de información es a través de un agente o funcionario del sistema de protección, Tribunales, Policías o Servicios de Salud locales.

Es interesante el caso de **Nueva Zelanda**, que cuenta además con un Call Center que amplía las formas y oportunidades para acceder al Servicio de Protección (Rebstock, et al., 2015). Al mismo tiempo, la información que ingresa al sistema como cualquier otro reporte, queda registrada dentro del sistema de información. Luego un agente evalúa si cursar alguna acción o no, no obstante, todos los ingresos a través del call center quedan registrados automáticamente.

Específicamente en **Suecia**, el *Social Service Act* de 2001 estipula que el SWC debe seguir de cerca el cuidado de NNA que se encuentran fuera de sus hogares. Esto, por medio de visitas personales a los lugares en los que residen, entrevistas individuales con el NNA, conversaciones con la(s) persona(s) que están a cargo del NNA. Además, al menos una vez cada seis meses, el SWC debe evaluar si el sistema de cuidado estipulado aún es atinente a las necesidades del NNA e implementar modificaciones en caso de ser necesario. Si el NNA está en el mismo hogar de acogida por tres años o más, se debe considerar la transferencia de la custodia a sus cuidadores (SoL, 2001).

**Inglaterra**, es un caso paradigmático en términos de información, la norma *Children Act* de 1989, establece que cuando la corte dicta una orden de cuidado, indica a un oficial del servicio social para monitorear a los individuos involucrados, y reportar a la corte en caso de cualquier falla. El último informe al Comité de los Derechos del Niño dice que: “la administración responsable del acogimiento de un niño debe designar a un representante que visite al niño allí donde resida. La frecuencia de las visitas se establece en los reglamentos y las orientaciones oficiales, y varía según el tipo de acogimiento” (Comité de los Derechos del Niño, 2014b, Artículo N° 131).

Los *Local Safeguarding Children Board* (LSCBs), como se mencionó anteriormente, son multiagencias con representantes de las distintas agencias y servicios que trabajan con NNA (salud, educación, policía, ONG, etc.). Éstas establecen protocolos para que las distintas agencias y profesionales compartan la información, con el fin de velar por el bienestar del NNA (HM Government, 2015). Munro (2011) establece que una fortaleza del sistema de protección a la

infancia inglés es cómo las distintas agencias y profesionales trabajan de manera conjunta para coordinar su trabajo con NNA y familias.

El seguimiento a los NNA está acompañado por un sistema de información, la norma *Children Act* de 2004, artículo N° 12, se refiere a las bases de datos de información.<sup>15</sup> El Secretario de Estado, por regulación requiere que las autoridades locales de Inglaterra establezcan y operen bases de datos que contengan información respecto a las personas. Además, el gobierno da los lineamientos para que los profesionales que trabajan con NNA compartan la información (HM Government, 2015b) y la ley *Data Protection Act* de 1998 establece cómo se debe utilizar la información personal.

En todo el Reino Unido existe el *Common Assessment Framework* (CAF), como parte de una estrategia para ayudar que todos los NNA estén saludables, permanezcan seguros, disfruten y se desarrollen, hagan una contribución positiva a la sociedad, y tengan bienestar económico. Este es un proceso de recolectar y registrar la información que utilizan todos quienes trabajan con NNA (en educación, salud, y servicios sociales) y tienen alguna preocupación respecto a su bienestar. En un sistema de registro digital y estandarizado, el trabajador registra las necesidades del NNA que requieren ser atendidas, y conversa al respecto con el NNA y sus padres o cuidadores. Luego, a partir de la información recolectada por los diversos servicios, se ofrece una respuesta integrada. De este modo, se pueden identificar las necesidades del NNA de manera temprana, y se promueve que los diversos servicios compartan la información y trabajen de manera coordinada para satisfacerlas (Department for Education and Skills, 2004). Actualmente, además, está en plan piloto un sistema integrado de información que se va a implementar el 2018, y que se enfoca en los NNA más vulnerables o en riesgo, y aquellos que están en un plan de cuidado, el cual se denomina *Child Protection Information Program* (CP-IS). Éste es un sistema informático que mantiene un archivo de los NNA más vulnerables, cuenta con un número de identificación del NNA, información sobre su plan de cuidado, y el contacto del departamento de servicio social a cargo. En este archivo se ingresan las visitas del NNA al sistema de salud, de modo tal que se mantiene al servicio social informado de manera que pueda planear otra visita o una nueva intervención en caso de ser necesario. Esto se hace con el fin de prevenir futuras vulneraciones (NHS Digital, 2016).

Los profesionales y organizaciones que trabajan en la protección de NNA deben reflejar la calidad de sus servicios y generar aprendizajes en base a sus experiencias. Para esto, se debe trabajar de manera transparente, generando reportes periódicos y públicos. Los LSCBs deben velar porque se genere esta instancia de aprendizaje y mejora (HM Government, 2015a), entre ellos se encuentran los *Serious Case Reviews* (SCRs), y se considera un caso serio cuando:

---

<sup>15</sup> La información comprende los siguientes datos sobre los individuos: nombre, dirección, género y fecha de nacimiento; número de identificación; nombre y detalles de contactos que puedan tener responsabilidad parental sobre él, o que lo cuiden por cierto tiempo; detalles sobre cualquier educación que reciba; nombre y detalles de contacto de cualquier persona que le provea de servicios de atención médica; nombre y detalles de contacto de cualquier persona que le provea algún tipo de servicios; información sobre la existencia de cualquier causa de preocupación en relación a él; información sobre cualquier otra descripción, no incluyendo registros médicos o cualquier otro registro personal.

- Se conoce o sospecha de que el NNA es abusado o hay negligencia
- El NNA ha muerto, o el NNA ha sido seriamente herido, y existe una causa de preocupación respecto a la forma en la que la autoridad, los asociados del LSCBs u otras personas relevantes, han trabajado para salvaguardar al NNA.

Cuando la autoridad local tiene conocimiento de uno de estos casos, debe informar al *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted) o LSCB correspondiente, dentro de cinco días de ocurrido el incidente. Luego, en caso de que se considere pertinente, el LSCB realiza una revisión del caso (HM Government, 2015a).

Desde el 2013, a nivel nacional se constituye un panel de expertos para asesorar a los LSCBs sobre los SCR, apoyándolos para que tomen las decisiones adecuadas para aprender de estos incidentes. Este panel también debe reportar al gobierno sus impresiones sobre cómo se está llevando a cabo el sistema de SCR (HM Government, 2015a, p. 75ss).

El último informe al Comité de Derechos del Niño, en su artículo N° 108 dice que: “El procedimiento de examen de casos graves permite que los profesionales extraigan enseñanzas de los incidentes graves y los fallecimientos de niños. En julio de 2013, el gobierno estableció un Grupo Nacional de Expertos para asesorar a las Juntas Locales de Protección de la Infancia en las decisiones sobre proceder a realizar exámenes de casos de graves y, como resultado de ello, se han realizado y publicado más exámenes”.

En las revisiones en caso de muertes, el LSCBs es responsable de:

- Recolectar y analizar información sobre cada caso de muerte, identificando si es que hay necesidad de realizar un reporte, existe materia de preocupación que afecte la seguridad y bienestar de NNA del área, existe alguna preocupación mayor de salud pública o seguridad que emerja del caso particular o de un patrón de muertes en el área.
- Poner en marcha procedimientos para asegurar de que existe una respuesta coordinada de parte de la autoridad, el LSB y otras personas relevantes en el caso.

Por su parte **Chile** cuenta con información sobre los NNA atendidos en sus programas a través del registro de información Senainfo. Este sistema fue creado y es utilizado con un foco administrativo relacionado con el pago de las subvenciones, y no es propiamente un sistema de monitoreo y seguimiento a casos. Actualmente, Sename se encuentra implementando un nuevo sistema de monitoreo, independiente, pero que utiliza información derivada de Senainfo. Este Sistema Integrado de Monitoreo (SIM) tiene por propósito monitorear la situación de los niños y niñas que se encuentran en los programas de cuidado alternativo y levantar alertas respecto del cumplimiento de la intervención a fin de tomar decisiones oportunas. Antes de hacer recomendaciones específicas

al sistema nuevo que se está implementando es necesario recabar más información respecto a su diseño e implementación, siendo lo más importante que no solo esté disponible la información sino que se esté utilizando para la toma de decisiones a tiempo y con mayor precisión.

Si bien este sistema integrado de monitoreo pareciera ser un avance, queda pendiente la conexión con otras bases de datos que permitan tener más información y crear un sistema de alerta temprana. Focus (2012) recomendó diseñar un sistema de información que permita articular y empalmar las bases, reduciendo de esta forma esfuerzos redundantes. Esto debido a que la ausencia de un sistema de información integrado, entre las bases de datos de Senainfo, 24 horas, el Sistema Informático de los Tribunales de Familia (SITFA), Ministerio Público y Defensoría Penal Pública, Sistema de Información de Causas del Poder Judicial, Gendarmería, entre otros, impide el aprovechamiento cabal de los datos registrados, así como el seguimiento de casos en su trayectoria por distintos sistemas (Focus, 2012).

### 6.3. Sistemas de Información para la evaluación de programas

Al igual que como sucede en Chile<sup>16</sup>, en **Colombia** se encontraron casos aislados en los cuales se midió el impacto de un determinado programa, por ejemplo, la "Evaluación de Impacto del Programa de Promoción y Prevención para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, Generaciones con Bienestar".<sup>17</sup>

Similar es lo que ocurre en **Canadá**, donde tampoco existe una evaluación sistemática de todos los programas, sino que el *McGill Centre for Research on Children and Families* (CRCF) investiga sobre la efectividad de programas y políticas para NNA vulnerables<sup>18</sup> y sus familias. Pero estas evaluaciones son privadas y espontáneas, dependiendo de la voluntad de sus jefaturas y los datos disponibles.<sup>19</sup> En el caso de programas que se implementan mediante convenios con instituciones privadas estos se hacen a través del *Social Development Partnership Program* (SDPP), programa que realiza inversiones estratégicas en las diferentes instituciones de acuerdo a las prioridades gubernamentales y la inversión es evaluada anualmente para determinar su impacto a través de indicadores previamente establecidos.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Ver por ejemplo: [http://www.sename.cl/wsename/otros/03\\_DOC\\_PUB\\_VN/01\\_Sistematizaciones\\_Evaluaciones/4-%20Informe%20Final%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Resultados%20e%20Impacto%20-%202010.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/03_DOC_PUB_VN/01_Sistematizaciones_Evaluaciones/4-%20Informe%20Final%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Resultados%20e%20Impacto%20-%202010.pdf)

<sup>17</sup> Información disponible en el portal ICBF.

<sup>18</sup> La vulnerabilidad de los NNA en este caso incluye problemas sociales, familiares, emocionales, cognitivos y de salud que pone a los NNA en riesgo de desarrollar serios problemas psicosociales que les impida lograr un desarrollo pleno de acuerdo con sus potencialidades.

<sup>19</sup> Para más información revisar <https://www.mcgill.ca/crcf/>

<sup>20</sup> Las evaluaciones son sobre los recursos invertidos, no sobre el impacto de las intervenciones [http://www.esdc.gc.ca/en/reports/evaluations/2014/social\\_partnerships.page#h2.1](http://www.esdc.gc.ca/en/reports/evaluations/2014/social_partnerships.page#h2.1)

En el caso de **Nueva Zelanda** existen indicadores de la efectividad del trabajo de CYF, que se indican a continuación: 1) Baja en el número de reincidencias al sistema de protección, 2) Mejoras en la oportunidad en las respuestas a NNA vulnerables o vulnerados, 3) Aumento del nivel de compromiso de los padres y su satisfacción con el proceso, y 4) Aumento del número de familias beneficiarias de programas comunitarios que satisfagan sus necesidades y permita prevenir acciones de maltrato y/o abandono a sus hijos (Waldegrave, S.; Coy, F., 2005). Para el resto de los programas de gobierno, existen indicadores para evaluar la efectividad de las políticas públicas relacionadas con NNA bajo tutela del Estado: nivel de escolarización, paso del sistema de protección al de justicia juvenil o reincidencia, dependencia en la adultez del sistema de protección social, ingreso a la cárcel, incidencia de enfermedades mentales (Rebstock, et al., 2015). Específicamente, estos indicadores tienen que ver con el área de prevención (12 indicadores), salud (10 indicadores), educación (8 indicadores), identidad y conexión con la familia (6 indicadores), participación (9 indicadores), y bienestar social y económico (2 indicadores).<sup>21</sup>

En **Inglaterra**, el *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted) es el responsable de inspeccionar y regular, con el fin de alcanzar la excelencia en los servicios que se encargan del cuidado y educación de NNA. Este organismo informa directamente al Parlamento, y, entre otras responsabilidades, se encarga de inspeccionar y regular las agencias encargadas del cuidado de NNA, adopción, y servicios de acogida. A partir de estas inspecciones, elabora informes que pone a disposición pública, y se encarga de difundir las buenas prácticas (GOV.UK, 2016d). Además, levanta reportes anuales con un resumen de las evaluaciones del año según las distintas áreas (GOV.UK, 2016e).

En cuanto a los resultados de sus programas e intervenciones Sename mide principalmente tres indicadores de desempeño: (1) egreso exitoso<sup>22</sup>, (2) duración de la atención, y (3) no reingreso. Esta información, para el caso de los NNA que se encuentran bajo cuidado residencial en organismos colaboradores del Sename es entregada por cada organización y carece de criterios estandarizados (Focus, 2013).

Los programas sociales en Chile son evaluados mediante un informe de seguimiento por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, que tiene entre sus funciones el realizar evaluaciones permanentes a los programas que implementa el Estado y la Dirección de Presupuestos (Dipres) realiza Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) que

---

<sup>21</sup> Más información disponible en <http://childrensactionplan.govt.nz/assets/CAP-Uploads/Vulnerable-Children-Outcomes-Framework-October-2015.pdf>

<sup>22</sup> Definido por Sename en las diferentes Bases Técnicas de Postulación a Proyectos, como aquel que, de acuerdo a la evaluación del equipo de intervención, presenta un cumplimiento parcial o total de los objetivos establecidos en el Plan de Intervención Individual. La clasificación de egresos favorables la realizan los propios proyectos que atienden a los NNA, hecho que podría presentar un sesgo en mostrar mejoras del desempeño en este indicador dependiendo de los incentivos que las OCAs perciban por esta información. Un diagnóstico estandarizado al egreso que mida las mismas variables considerados en el ingreso permitiría un mayor grado de objetividad en la implementación de este indicador (Focus, 2012).

evalúan el diseño del programa, Evaluaciones del Gasto Institucional (EGI) que evalúan procesos y resultados y evaluaciones de impacto.

En el caso del Sename, para el año 2015 existían informes de seguimiento de 16 programas realizados por el Ministerio de Desarrollo Social, pero no se han realizado evaluaciones de impacto de los programas del área de protección que puedan dar cuenta de la efectividad de estos programas en lograr sus objetivos.

**Tabla 8: Resumen de Sistemas de Información para el seguimiento y monitoreo de NNA, y evaluación de las intervenciones de NNA en el Sistema de Protección Especializada, por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Sistemas de información para la rendición de cuentas de la situación de la infancia</b>	Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) del SNBF para hacer seguimiento al cumplimiento de los derechos de NNA.	<i>National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix</i> monitorea indicadores para NNA que reciben servicios de protección especializada y sus familias.  Estudio de incidencias (The Quebec Incidence Study - EIQ)	El Defensor del Niño ( <i>Children's Commissioner</i> ) realiza un reporte anual ( <i>State of Care</i> ) a partir de visitas a los centros de CYF.	S/I	S/I	S/I
<b>Monitoreo individual de NNA y sistemas integrados de información</b>	S/I	S/I	Sistema que registra reportes y otra información que ingresa por medio del call centre.	Sí, por medio de un trabajador social encargado del caso  Sistemas de información: Common Assessment Framework (CAF); Child Protection Information Program (CP-IS)	Sí, por medio de un trabajador social encargado del caso	Registro de información Senainfo  Sistema Integrado de Monitoreo (SIM) recoge información de Senainfo para monitorear la situación de los NNA en el sistema de protección especializada.
<b>Sistemas de información para la evaluación de programas</b>	No existe evaluación sistemática de los programas, pero hay casos aislados de evaluación	No existe evaluación sistemática de los programas, pero el McGill Centre for Research on Children and Families (CRCF) realiza evaluaciones privadas y espontáneas	Por medio de indicadores de efectividad del trabajo de CYF	Evaluación a partir de las inspecciones realizadas por el Ofsted	S/I	Indicadores de desempeño (egreso exitoso, duración de la atención y no reingreso) de Sename.  Informe de seguimiento por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social

## VI. Aspectos Programáticos

### 1. Características de los programas de protección especializada

#### 1.1. Definición del sujeto de atención

El sujeto al cual se dirigen los programas de protección especializada es un elemento determinante del sistema de protección especializada de cada país.

En Quebec, **Canadá**, el Servicio de Protección de la Infancia atiende a NNA entre 0 y 18 años cuya seguridad o desarrollo<sup>23</sup> se encuentren comprometidos. Esto puede ser producto de que el NNA ha sido abandonado; ha sufrido o es probable que sufra negligencia física, educacional o relacionada con la salud; ha sufrido o es probable que sufra daños físicos o lesiones; ha sufrido maltrato emocional (incluyendo exposición a violencia en la familia); ha sido o es probable que sea víctima de abuso sexual (incluyendo explotación sexual); es menor de 13 años, ha presentado problemas conductuales, y los padres no han seguido los pasos necesarios para revertir la situación, o NNA es mayor de 14 y se opone a seguir dichos pasos (Simpson et al., 2014). El sistema de responsabilidad penal adolescente se aplica a jóvenes entre los 12 y 18 años de edad.

En **Colombia**, el área de Protección del ICBF se enfoca en atender a NNA, madres gestantes, madres lactantes y familias cuyos derechos han sido inobservados, amenazados y/o vulnerados; a quienes se encuentran en proceso de adopción; y a adolescentes que tengan entre 14 y 18 años que presentan conflictos con la ley y deben ingresar al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (ICBF, 2016a).

El **sistema inglés**, según lo planteado en la legislación, se dirige a NNA que sufren o que están en riesgo de sufrir un daño significativo (Children Act de 1989, artículo N° 43). A su vez plantea que un NNA entra al cuidado y supervisión de la autoridad local cuando el daño, o la probabilidad del daño es atribuible al cuidado brindado al NNA, y cuando el niño está bajo el cuidado parental (Children Act 1980, N° 31.2).

En **Nueva Zelanda**, el *Children, Young Persons and their Families Act* de 1989 (artículo N° 18B) especifica que los NNA pueden ser atendidos por nueve posibles causas: están siendo, o tienen probabilidad de ser maltratados (física, sexual o psicológicamente), abusados, o gravemente deprivados; ven, o tienen probabilidad de ser perjudicado o desatendido su desarrollo de manera seria y evitable; presentan serias diferencias con sus padres, guardianes o cuidadores legales, hasta tal punto que el bienestar físico, mental o emocional del NNA esté siendo, o tenga probabilidades de ser perjudicado; se ha comportado o se está comportando de manera dañina (o probablemente

---

<sup>23</sup> Traducido del inglés: "...the Youth Protection Act stipulates a child's security and development are considered compromised if..."



dañina) para su bienestar físico, mental o emocional, o de otras personas, y que los padres, guardianes o cuidadores legales sean incapaces o no quieran controlarlo; tengan entre 10 y 14 años y hayan cometido ofensas contra la ley en un número, naturaleza o magnitud que implique una preocupación seria para su bienestar; los padres, guardianes o cuidadores no deseen o no puedan cuidar del NNA; exista un daño, o posible daño severo, a la capacidad de apego psicológico del NNA hacia la persona que lo cuida, producto de numerosas ocasiones en la cual el NNA ha estado a cargo de otra persona con el propósito de mantenerlo alejado de sus padres o guardianes.

En **Suecia**, el *Social Service Act* de 2001 plantea el deber del municipio de prestar especial atención a NNA que han sido testigos o víctimas de violencia u otros abusos de parte de sus familiares. Así mismo plantea el deber de atender a aquellos que muestren signos de desarrollarse en un contexto desfavorable. Por último, también se estipula la obligación de atender a los jóvenes que tengan comportamiento delictual, entre los 15 y 18 años. Esto, siempre en cooperación con la familia del niño, y en conjunto con los organismos públicos y organizaciones que trabajan en este ámbito.

En **Chile**, por su parte, el Sename dirige su acción a NNA vulnerados en sus derechos, cuando esta situación tenga como causa principal la falta de una familia u otra persona legalmente responsable que se haga cargo de su cuidado personal; acciones u omisiones de los padres o de las personas que tengan su cuidado personal; la inhabilidad transitoria o permanente de estas personas para velar por los derechos de aquéllos sin ayuda del Estado; y la propia conducta de los niños, cuando ésta ponga en peligro su vida o integridad física o psíquica (Artículo N° 2 del Decreto Ley N° 2.465). A su vez, este Servicio atiende a los adolescentes en conflicto con la ley penal incluyéndose aquellos entre los 14 y 18 años de edad que están sujetos a una medida privativa o no privativa de libertad decretada por el tribunal competente o a una pena como consecuencia de haberla cometido, y a todos los NNA, en relación con la prevención de situaciones de vulneración de sus derechos y promoción de los mismos.

De este análisis es posible observar diversas posibilidades en cuanto a la definición del sujeto de atención. Por una parte, existen diferencias en las definiciones del sujeto de atención según la orientación de cada sistema. Los países que presentan una orientación a la protección del niño tienen programas enfocados especialmente en NNA, como es el caso de Inglaterra, Nueva Zelanda, Canadá y Chile, lo que no significa que las intervenciones no puedan considerar a la familia. En cambio, existen otros sistemas, como el sueco y el colombiano, donde el sujeto de atención también comprende a las familias de estos NNA, por lo tanto la intervención se define de una forma distinta, con un enfoque más sistémico. Un caso particular es el colombiano, donde adicionalmente se incluye como sujeto de atención a las madres gestantes y madres lactantes, adicionalmente a los NNA y sus familias.

Todos los sistemas atienden a NNA que han sido vulnerados en sus derechos. En todos los casos, excepto en Chile, los sistemas también se dirigen a quienes están en riesgo de ser vulnerados,

incorporando una aproximación más preventiva en su definición. De esta manera, al considerar un enfoque preventivo todos los países involucran en mayor o menor medida a las familias de los niños en el proceso de intervención, independiente que el sujeto de atención sea definido como el NNA. En otras palabras, la prevención necesariamente exige un involucramiento familiar y/o de la comunidad a la que pertenece el NNA, con el objetivo de abordar los factores de riesgo que amenazan con que un NNA pueda ser vulnerado.

Por último, en la mayoría de los sistemas de protección especializada, junto con la atención a NNA que han sufrido o están en riesgo de sufrir abuso o maltrato, se incorpora a los jóvenes en conflicto con la ley, siendo el mismo organismo el que se encarga de proceder acorde a lo establecido en la legislación en ambos escenarios. La excepción es Inglaterra, donde los equipos de *Youth Offending Teams* son los responsables de trabajar con los jóvenes en conflicto con la ley.

## **1.2. Formas de ingreso al sistema de protección especializada (medidas judiciales o administrativas)**

Una variable a considerar en este punto refiere a la forma en la que ingresan los NNA al sistema de protección especializada, ya sea a través de la vía administrativa o a través de la vía judicial. El ingreso por la vía administrativa se inicia por una denuncia o reporte a la oficina correspondiente de protección de la infancia, quienes se encargan de verificarla, y luego determinar las acciones a seguir sin pasar obligatoriamente por un proceso judicial. Aquí, es el funcionario de la oficina de protección quien determina si es necesario hacer una investigación mayor para determinar si existe una vulneración, o si se toman las acciones de protección de forma inmediata (Bromfield y Higgins, 2005). Hay otros casos en los que las resoluciones deben ser dictadas por una acción judicial, donde es la corte quien se encarga de las investigaciones correspondientes, y de determinar la intervención a seguir, en función del interés superior del niño. Una tercera forma de ingreso a los diferentes sistemas de protección especializada es por medio de demanda espontánea, donde el NNA, sus familias u otras personas ligadas al NNA pueden solicitar su ingreso, a través de diferentes canales dependiendo del país (call center, oficinas locales, programas comunitarios, etc.). En la mayoría de los países existen todas las formas de ingreso al sistema de protección especializada antes mencionadas, y la ruta a seguir desde el ingreso suele depender de la gravedad del caso, o de si existe consenso con los padres o cuidadores sobre la intervención a realizar. Sin embargo, cada país sigue un procedimiento determinado para definir el ingreso al sistema así como también el curso y/o prioridad que se le da a cada caso.

Los procesos se inician con un reporte o remisión, en el cual cualquiera puede notificar sobre un caso de vulneración del derecho de protección de NNA. Existen diversas vías para reportar un caso de abuso o maltrato, como son las líneas telefónicas, las denuncias a la policía, o a otro organismo pertinente. En algunos países todos quienes tienen sospecha de un caso tienen la obligación de

reportarlo. Aquí se encuentran Colombia y Suecia (Ley N° 1.098 de 2006; Social Service Act 1982, Capítulo 14). En Canadá solo para algunas personas y en ciertos casos es obligatorio reportar. Todos los profesionales que trabajan con NNA, profesionales de la salud, trabajadores sociales, profesores y miembros de la policía, deben denunciar, y a su vez, todos quienes tengan conocimiento de que un NNA sufrió abuso sexual o físico (EDUCALOI, 2016). De modo similar, en Chile están obligados a reportar los miembros de las fuerzas armadas y de orden, policía civil, gendarmería, fiscales y empleados públicos, profesionales de la salud y la educación, y jefes o conductores de medios de transporte público (artículo N° 175 de la Ley N° 19.696). En Inglaterra en cambio, esto no es una obligación, pero se insta a hacerlo, abogando que la protección de los NNA es responsabilidad de todos (NSPCC, 2016), al igual que en caso de Nueva Zelanda, donde si bien no es obligación, todos pueden denunciar (Children, Young Persons, and Their Families Act 1989, 15).

Luego del reporte, la agencia encargada de la protección especializada realiza un proceso de evaluación del caso. Esto, con el objetivo de “filtrar”, y descartar o derivar los reportes que no constituyen materia de protección especializada. El plazo de esta evaluación puede variar. Por ejemplo, en Inglaterra esto se realiza durante un día (NSPCC, 2016), mientras que en Suecia existe un plazo de 14 días (Gilbert et al., 2011; Svensson. y Hojer., 2016).

En todos los casos, si durante esta evaluación inicial se determina que el NNA está en serio peligro, se implementa una medida de emergencia o medida cautelar, lo que implica mover al NNA a un lugar seguro de manera inmediata aun cuando no se haya completado el proceso de investigación (NSPCC, 2016; Gilbert et al., 2011; Ley N° 19.968 de 2004).

Durante la siguiente etapa se realiza una investigación. Aquí el trabajador social, o la persona encargada de llevar el caso, debe indagar en la vida de la familia, consultar a los profesionales que puedan tener contacto con el NNA, y escuchar la voz del NNA que ha sido víctima, con el fin de recabar toda la información posible para identificar en qué ámbitos y en qué medida se han vulnerado los derechos del NNA, y a partir de esto, qué medidas de protección se debieran tomar. Nuevamente, el tiempo de duración de esta etapa varía. Según la normativa, en Inglaterra esto se realiza en un plazo de 45 días (HM Government, 2015), mientras que en Suecia puede tardar hasta 4 meses (Svensson y Hojer, 2016).

Por último, a partir de lo observado, el trabajador social u organismo encargado, elabora un plan de cuidado o plan de intervención. En general, se busca llegar a una solución por la vía administrativa, utilizando como último recurso las medidas judiciales. En Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda y Suecia, se acude primero a reuniones o conferencias con el grupo familiar, lideradas por un trabajador social o la autoridad responsable del caso, con la participación de los padres o cuidadores y el NNA involucrado, y se busca llegar a un acuerdo sobre las medidas que se deben implementar.

Si no se logra llegar un acuerdo, el caso pasa a la corte, la cual tiene las facultades de separar al NNA sin el consentimiento de los padres.

En **Colombia**, depende de la materia y gravedad del caso, donde, luego de una etapa de verificación del estado de cumplimiento de los derechos del NNA, estos son calificados como “conciliables” o “no conciliables”. En los primeros, el Defensor de Familia convoca a una audiencia con el fin de llegar a un acuerdo, y si es que esto no se logra, entonces el caso pasa a manos del juez. Si, por el contrario, es calificado como “no conciliable”, entonces siempre se busca una solución por la vía judicial (ICBF, 2007). De manera similar, en Chile los casos de alta complejidad, y aquellos derivados de Carabineros, pasan al Tribunal de Familia, mientras que en los de baja y mediana complejidad la Oficina de Protección de Derechos (OPD), vinculada generalmente a los municipios, ofrece atención ambulatoria y apoyo social, psicológico y jurídico a los NNA y sus familias (Sename, 2012).

Al definir una intervención, se considera la opinión del NNA involucrado. En el caso de Canadá, ninguna medida de intervención que implique la separación del NNA de su familia de origen puede llevarse a cabo de manera voluntaria, es decir, por vía administrativa, si alguna de las partes involucradas (NNA o su familia) se opone a esto, en cuyo caso se debe llevar a cabo una medida de protección por la vía judicial (Waldegrave y Coy, 2005). No obstante, estos espacios de participación para los NNA y sus familias son vistos como insuficientes (Ministry of Children and Youth Services Ontario, 2016). En Inglaterra, el *Children Act* de 1989, en la sección 47, establece que antes de que la autoridad local tome una decisión acerca de la acción a implementar para proteger al NNA, debe tomar en consideración los deseos del NNA. De modo similar, en Nueva Zelanda, los planes de intervención se definen en las Conferencias Familiares, donde participa el NNA y su familia, y los profesionales encargados. En el caso de Suecia, si el NNA mayor de 15 años no está de acuerdo con el plan de cuidado, entonces el caso debe pasar a la corte (Gilbert et al., 2011).

### **1.3. Tipos de programas y modalidades de intervención**

Otro aspecto importante a abordar es el tipo de intervención que realizan los sistemas de protección especializada. Aquí, un ámbito relevante es el equilibrio entre la preservación de la familia y la protección de los NNA poniendo como principal prioridad su seguridad (Myers, 2008). En este sentido, es importante investigar la existencia de normativas que prioricen el derecho de los NNA a vivir en familia.

De esto último se derivan dos énfasis diferentes de intervención: programas de reparación ambulatorios y programas de cuidado alternativo. En los distintos sistemas estudiados se explicita que, cuando existe una vulneración de los derechos del NNA, en una primera instancia, se busca mantener al NNA bajo el cuidado de su familia, debido a las repercusiones que la separación puede

tener en su desarrollo. Para esto existen programas de reparación ambulatorios, donde se busca asistir al NNA y su familia, por medio de apoyo psicológico o psicosocial (Gilbert et al., 2011). En Nueva Zelanda por ejemplo, del total de intervenciones que se realizaron en el año 2015, en un 39% de los casos se separó al NNA de su familia. En este país, y de modo similar en Inglaterra, Canadá, Colombia y Suecia, se realizan Conferencias con el Grupo Familiar<sup>24</sup> donde un profesional interviene con el objetivo de acordar los cambios que los padres deben hacer, y el tipo de apoyo que requieren de parte del Estado (Child, Youth and Family, 2016b).

Sin embargo, cuando la vulneración de los derechos es grave, en función del interés superior del niño, muchas veces se requiere brindar cuidado fuera del hogar. En estos casos se tiende a optar por programas de cuidado familiar o programas residenciales. En todos los países estudiados, la forma más común es la primera. Por ejemplo, esto representa al 81% de NNA que están bajo cuidado en Nueva Zelanda (Child, Youth and Family, 2016b). Aquí, se busca que los NNA residan en el hogar de algún miembro de su familia extendida. En caso de que esto no sea posible, los NNA son ubicados con una familia de acogida.

Los sistemas residenciales son menos utilizados, y sirven preferentemente para adolescentes con problemas con la justicia, con problemas psicológicos serios, o que presentan abuso de sustancias. En el caso inglés, por ejemplo, este es considerado como un servicio costoso, pero que es necesario tener (Gilbert et al., 2011). En este país, del total de NNA que están bajo cuidado, únicamente el 9% está en residencias (Department for Education, 2015).

A pesar de que el NNA reciba cuidado fuera del hogar, en Suecia existe un fuerte enfoque en preservar el vínculo familiar e intentar reunificar la familia. Es así que se busca que el hogar de acogida o residencia del NNA esté cercano al hogar de su familia. Asimismo, tanto en Suecia como en Inglaterra se establece un plan de visitas, con el fin de que el NNA continúe viendo a sus padres o cuidadores (Gilbert et al., 2011; NSPCC, 2016; Svensson y Hojer, 2016).

Por último, en todos los países existe la adopción como una alternativa. No obstante, en Suecia esta es raramente considerada, ya que no se puede realizar sin el consentimiento de los padres, y se considera sólo cuando un NNA ha estado por más de 3 años en una misma familia de acogida, con el fin de promover la continuidad y seguridad en el cuidado (Gilbert et al., 2011).

Un factor importante de mencionar, y que es relevado en la literatura, es la alta rotación que tienen los NNA que están en cuidado. Si bien no existen datos para todos los países, por ejemplo, en Inglaterra un 33% de los NNA en cuidado ha tenido dos o más cambios durante un año (Department for Education, 2015). Esto se vuelve relevante debido a las consecuencias que la inestabilidad del cuidado puede tener en el desarrollo del NNA (Gilbert et al., 2011).

---

<sup>24</sup> Término traducido del original en inglés: *Family Group Conferences*

En **Chile**, cuando un NNA ingresa al Sename por una medida de protección, se evalúa la complejidad del caso. Para los casos de leve a mediana complejidad (como por ejemplo, problemáticas relacionadas con la repitencia o pre-deserción escolar, consumo no problemático de drogas, conductas transgresoras que no llegan a ser delito, entre otras), se utilizan programas de protección y prevención a nivel local. Esto, fundamentalmente a través de Programas de Intervención Breve, Oficinas de Protección de Derechos y Programas de Prevención Focalizada. Para los casos de mediana a alta complejidad (como deserción escolar prolongada, consumo problemático de drogas, víctimas de las peores formas de trabajo infantil, entorno familiar donde predomina la violencia, entre otras), existen los Programas Especializados de Protección, Programas de Intervención Especializada, Programas de Representación Jurídica, entre otros (Sename, 2015).

En el caso de que el tribunal dicte que el NNA debe ser separado de su medio familiar, la medida más comúnmente utilizada es que el NNA es derivado a un programa de cuidado residencial (72%) mientras que la alternativa de familias de acogida es utilizada en menor medida (28%), contrario a lo que se observó en la revisión comparada. Dentro de estos últimos la gran mayoría queda bajo el cuidado de un familiar, que es lo que se conoce como familia de acogida extensa. Estas medidas de cuidado tienen el objetivo de proporcionar, de forma estable, alojamiento, alimentación, abrigo, recreación, estimulación precoz, apoyo afectivo y psicológico, asegurando su acceso a la educación, salud y a los demás servicios que sean necesarios para el bienestar y desarrollo del NNA. Luego, cuando se evalúa que se han cumplido los objetivos definidos en el plan de intervención, el NNA egresa del sistema, quedando al cuidado de su familia biológica o extendida, de una familia adoptiva, o por vida independiente (Sename, 2015). A este proceso se le denomina “Egreso Favorable”. Los egresos favorables a nivel de toda la institución Sename (incluyendo protección, adopción y justicia juvenil) alcanzan un 63% anual de los NNA egresados del sistema (Focus, 2013).

**Tabla 9: Resumen de las características de los programas de protección especializada, por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Definición del sujeto de atención</b>	NNA, madres gestantes, madres lactantes y familias cuyos derechos han sido inobservados, amenazados y/o vulnerados; atención en Proceso de Adopción y también atención a adolescentes entre 14 y 18 años que se encuentran en conflicto con la ley y deben ingresar al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	NNA que han sido abandonados, han sufrido o es probable que sufran negligencia física, educacional o relacionada con la salud, ha sufrido o es probable que sufra daños físicos o lesiones, ha sufrido maltrato emocional (incluyendo exposición a violencia entre la pareja o VIF), ha sido o es probable que sea víctima de abuso sexual (incluyendo explotación sexual); es menor de 13 años, ha presentado problemas conductuales y los padres no han seguido los pasos necesarios para revertir la situación o NNA es mayor de 14 y se opone a seguir dichos pasos.	NNA considerados vulnerables: sus necesidades básicas de seguridad, emocionales, físicas, sociales, culturales o de desarrollo no son cubiertas en sus hogares ni en la comunidad; se encuentran en un riesgo significativo de ser dañados en el presente y/o en el futuro como consecuencia del ambiente familiar en el que viven y/o producto de sus necesidades complejas; infractores de ley (entre 10 y 14 años), o que puedan infringir la ley en el futuro	NNA que sufren o que están en riesgo de sufrir un daño significativo	NNA que han sido, o están en riesgo de, ser testigos o víctimas de violencia u otros abusos de parte de sus familiares; quienes muestren signos de desarrollarse en un contexto desfavorable; y jóvenes que tengan comportamiento delictual (15 a 18 años).	NNA vulnerados en sus derechos, cuando esta situación tenga como causa principal: la falta de una familia u otra persona legalmente responsable que se haga cargo de su cuidado personal; acciones u omisiones de los padres o de las personas que tengan su cuidado personal; la inhabilidad transitoria o permanente de estas personas para velar por los derechos de aquéllos sin ayuda del Estado, y la propia conducta de los niños, cuando ésta ponga en peligro su vida o integridad física o psíquica. También se incluye a los adolescentes imputados de haber cometido una infracción a la ley penal.
<b>Obligación de reportar</b>	Sí, para todos	Sólo para cargos	No	No	Sí, para todos	Sólo para algunos cargos

**Tabla 10: Resumen de las características de los programas de protección especializada, por país (continuación)**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Incluye ingreso por vía administrativa</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí <sup>25</sup>
<b>Casos que ingresan por la vía judicial</b>	Casos graves, o cuando no se llega a consenso	Cuando no se llega a consenso	Cuando no se llega a consenso	Cuando no se llega a consenso	Cuando no se llega a consenso	La mayoría de los casos
<b>Participación del NNA y su familia en la elaboración del plan de intervención</b>	S/I	Sí, pero es visto como insuficiente	Sí	Sí	Sí	S/I

<sup>25</sup> En este caso se entiende por vía administrativa a todos aquellos ingresos que provienen de alguna instancia no judicial (OPD, demanda espontánea, derivación desde servicios sociales, etc.)



**Tabla 11: Resumen de las características de los programas de protección especializada, por país (continuación)**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Tipos de Intervención</b>	<p>Programas y Estrategias de Bienestar del ICBF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa de Adopciones</li> <li>-Restablecimiento de Derechos</li> <li>-Filiación - Pruebas de ADN</li> <li>-Responsabilidad Penal</li> </ul>	<p>La mayor parte de los servicios de protección se entregan dentro del entorno familiar del NNA. Si se requiere separar al NNA de su familia se busca que quede con la familia extendida. Si lo anterior no es posible, el NNA será internado en una Familia de Acogida o Centro Residencial.</p>	<p>El principal enfoque está en preservar las relaciones familiares por medio de programas ambulatorios, pero si esto no es posible, se intenta por todos los medios colocar a los NNA en Familias de Acogida.</p>	<p>Si el NNA debe ser separado de su familia, se busca una de las siguientes alternativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a)Prioridad de parientes o amigos</li> <li>b)Familia de acogida de la localidad</li> <li>c)Residencia</li> </ul>	<p>Primero, alternativas de apoyo familiar.</p> <p>Si el NNA debe ser separado de su familia, se busca una de las siguientes alternativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cuidado en hogares de familiares</li> <li>b) Familia de acogida (Foster care)</li> <li>c) Cuidado en residencias (HVB-home)</li> <li>d) Casas para supervisión especial (principalmente para intervenciones coercitivas para adolescentes con serios problemas psicológicos, y comúnmente con presencia de comportamiento criminal y abuso de sustancias).</li> </ul> <p>La adopción es raramente considerada.</p>	<p>Programas para casos de leve a mediana complejidad</p> <p>Programas para casos de mediana a alta complejidad.</p> <p>Programas Especializados.</p> <p>Programas de cuidado alternativo.</p>

## 2. Mecanismos y modalidades de supervisión

Los programas integrados de información permiten realizar un análisis de datos que posibilita la evaluación de programas a través de mediciones estadísticas (Unicef, 2012). De este modo, una adecuada supervisión permite que exista transparencia en cuanto a la calidad de los servicios, lo cual guía la toma de decisiones y permite realizar mejoras al sistema (Munro, E., 2011).

Sin embargo, en muchos casos no existen estos sistemas, por lo que las evaluaciones son escasas y a nivel local. Lo mismo aplica para los mecanismos de supervisión. Los sistemas integrados de información cuentan con pautas objetivas, aplicadas al contexto y comparables entre sí, mientras que, en el resto de los casos, la supervisión queda al alero de las personas que trabajan en las diferentes oficinas de infancia.

Además de los sistemas integrados de información, la mayoría de las instancias de supervisión se relacionan con el financiamiento que reciben los diferentes programas. En este sentido, en muchos países se condiciona la entrega de financiamiento a los administradores de los diferentes programas en tanto cumplan con estándares mínimos regulados por cada agencia de protección de la infancia (Wulczyn, et al., 2010).

Es así que para el análisis es de relevancia observar los mecanismos de supervisión con que cuentan, si los criterios de supervisión se basan en normas estandarizadas a nivel nacional o si son locales, y si existe un sistema integrado y transparente de esta información. A su vez se vuelve importante ver las implicancias que tienen los resultados de las supervisiones, de modo particular, si la supervisión tiene incidencia en el financiamiento que se le entrega a los programas de protección especializada.

### 2.1. Organismo Responsable de la Supervisión

En una primera instancia, es necesario observar cuál es el organismo responsable de la supervisión en cada país.

En la gran mayoría de los países la supervisión cae en manos del organismo responsable de la protección especializada. En **Colombia** existe la Oficina de Aseguramiento de la Calidad del ICBF, que se encarga del diseño, aplicación y evaluación de las estrategias implementadas. Para esto, las principales funciones de esta oficina, son: establecer los lineamientos para el otorgamiento, reconocimiento y renovación de personerías jurídicas y licencias de funcionamiento de las instituciones prestadoras del Servicio Público de Bienestar Familiar, que implementan programas para la niñez y la familia, así como coordinar la ejecución y seguimiento de las acciones de inspección, vigilancia y control (Artículo N° 5 del Decreto 987 de 2012)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Para mayor información véase <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/aseguramiento-calidad>

En tanto, en **Canadá** el *Children Youth and Family* como organismo responsable de la protección especializada, tiene el deber de supervisar las intervenciones. Lo mismo pasa en el caso de **Nueva Zelanda**, en que esta función recae en manos del *Young Persons with Problems Program*.

En **Inglaterra**, en cambio, la supervisión es tarea de un organismo regulatorio no ministerial del gobierno del Reino Unido, llamado *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted). Este es un departamento de gobierno no ministerial, responsable de inspeccionar y regular, con el fin de alcanzar la excelencia en los servicios que se encargan del cuidado de NNA, así como de aquellos que proveen educación y habilidades en los aprendices de todas las edades. Este organismo informa directamente al Parlamento, y, entre otras responsabilidades, se encarga de inspeccionar y regular las agencias encargadas del cuidado de NNA, adopción, y servicios de acogida. A partir de estas inspecciones, elabora informes que pone a disposición pública, y se encarga de difundir las buenas prácticas (GOV.UK, 2016d).

En **Suecia**, con el fin de tener control sobre los servicios de protección especializada que lleva a cabo cada localidad, la responsabilidad de supervisión del proceso de protección del NNA recae en el *National Board of Health and Welfare*. Esta es una agencia de gobierno que está bajo el Ministerio de Salud y Servicios Sociales, pero que es independiente de los servicios municipales responsables de brindar de la atención social de NNA, y de los LSCBs, lo cual le da autonomía en su rol de supervisor (Comité de los Derechos del Niño, 2014a). La agencia cuenta con seis oficinas regionales para así inspeccionar los servicios de protección de la infancia que se entregan en cada localidad (Gilbert et al., 2011). Por medio de esta supervisión, el organismo debe dar asesoría y orientación al servicio, comprobar que las carencias y deficiencias se subsanen, transmitir el conocimiento y experiencia obtenida de la supervisión, e informar y asesorar al público (SoL, 2001).

En Chile, la Ley Orgánica del Servicio, Decreto Ley N° 2.465 de 1979, dispone en su artículo N°1 que Sename, dentro de sus otras responsabilidades, es el organismo encargado de realizar supervisión técnica, en función de garantizar el bienestar de todos los NNA que son sujetos de atención de su oferta programática (Ministerio de Justicia, 2015).

## **2.2. Indicadores disponibles**

La supervisión en cada país se realiza bajo la guía de diversos indicadores que permiten evaluar y dar seguimiento a los servicios del sistema de protección especializada de un país.

En **Canadá** la supervisión se realiza en base a una serie de ámbitos, de los cuales se derivan sus respectivos indicadores. El primer ámbito a evaluar es la continua necesidad del programa, donde se observa la evidencia/percepción de las necesidades a través del tiempo, y la evidencia/percepción de que los programas abordan estas necesidades. El segundo aspecto es el alineamiento con las prioridades del gobierno, donde se analiza si existe consistencia entre las prioridades del programa y las prioridades del gobierno. Luego se encuentra el alineamiento con los roles y responsabilidades

federales, donde se ve la evidencia/percepción del rol que cumple el gobierno respecto al programa, y en particular, si es que este programa se superpone con otros programas existentes. En cuarto lugar, se observa el logro de los resultados esperados, donde se evalúa el logro de los objetivos planteados, el uso de herramientas y aproximaciones desarrolladas por ONG, y la evidencia/percepción de que la contribución del programa a NNA, familias y comunidades. Por último, se evalúa la eficiencia y economía del programa, viendo si el dinero fue invertido de manera eficiente, y si la información recolectada ha sido suficiente (Government of Canada, 2016c).

En **Inglaterra** la inspección se hace en base a los *National Minimum Standards*, desarrollados y publicados por el Ministerio de Educación, siguiendo los lineamientos del *Care Standards Act* de 2000. En éstos se fijan los estándares mínimos que debe tener un servicio de cuidado, en función de sus resultados esperados. Estos son estándares cualitativos detallados, que buscan servir como herramienta para evaluar la calidad experimentada por los usuarios, pero de manera medible. Aquí se fijan 31 estándares que se agrupan en dos: estándares centrados en el NNA, y estándares de los servicios de cuidado. En síntesis, entre los primeros se evalúa que el NNA sea escuchado, que reciba un cuidado adecuado, y que se desarrolle en un ambiente seguro donde pueda ver cubiertas sus diversas necesidades; mientras que en el segundo grupo de estándares se observa que los cuidadores y trabajadores reciban la capacitación, financiamiento y apoyo que requieren (Department for Education, 2011).

En **Nueva Zelanda** el resultado esperado es apoyar a NNA vulnerables y NNA con privaciones, y reducir el maltrato. De esto se desprenden una serie de objetivos que sirven como indicadores para la supervisión: la protección de NNA de abusos y negligencias; mejorar la salud física y mental de NNA, y su bienestar cultural y emocional; mejorar los niveles de educación, capacitación y participación de NNA en actividades recreativas y culturales; fortalecer las relaciones familiares, comunitarias o con adultos significativos; aumentar el nivel de participación de NNA en las decisiones sobre sí mismos y sobre su aporte a la sociedad; y mejorar el bienestar socioeconómico de los NNA (Ministry of Social Development, n.d.).

En **Chile**, el Balance de Gestión Integral 2015 plantea que, según la Ley N° 20.032 de subvención, artículo N° 36, en la supervisión de proyectos y programas que realiza Sename se debe buscar verificar los siguientes aspectos: el cumplimiento de los objetivos, el logro de los resultados esperados especificados en el convenio respectivo, la calidad de la atención, y los criterios empleados por el colaborador acreditado para decidir el ingreso y el egreso del NNA (Ministerio de Justicia, 2015).

### **2.3. Mecanismos de supervisión/ asistencia técnica/ fiscalización**

Un tercer factor importante de considerar en este ámbito, tiene que ver con los mecanismos que cada sistema tiene para supervisar las intervenciones. En general, los países cuentan con mecanismos de supervisión, donde el organismo encargado tiene las facultades para observar y

revisar el correcto funcionamiento de las agencias dedicadas al cuidado, con el objetivo de velar por el bienestar de NNA.

En el caso **colombiano**, la Oficina de Aseguramiento de la Calidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) cuenta con dos procedimientos para la supervisión dentro de su labor. Por un lado se encuentra la verificación de los estándares de calidad de las entidades y unidades responsables de las diferentes modalidades de atención. Esto refiere al conjunto de actividades sistemáticas de observación, verificación y registro del nivel de cumplimiento de los estándares de estructura, proceso y resultado, estipulados en los lineamientos técnicos y en los contratos de aporte, por medio de estrategias de seguimiento y asesoría, que permitan mejorar la calidad del servicio y garantizar o restablecer los derechos de NNA. De igual manera, los profesionales encargados de la supervisión deben identificar y reportar al ICBF, si existen situaciones que amenazan o vulneran los derechos de NNA.

Por otra parte, existe la inspección, vigilancia y control de los prestadores del Servicio Público de Bienestar Familiar. Esto se desarrolla siguiendo la obligación del ICBF, estipulada por la ley, de ser vigilante de todas las personas naturales o jurídicas que alberguen o cuiden NNA (artículo N° 16 de la Ley N° 1.098 de 2006). Dentro de esto se contemplan tres fases. En la fase inicial se encuentra la inspección, que son el conjunto de acciones encaminadas a la observación y reconocimiento puntual y sistemático de las condiciones en las que se prestan los servicios a nivel jurídico, administrativo, técnico y financiero, con el fin de preservar el orden establecido. Estas acciones se desarrollan mediante visitas que pueden realizarse de oficio, a petición de autoridad competente o por queja o denuncia proveniente de cualquier ciudadano. En una siguiente fase se desarrolla la vigilancia, la cual corresponde a la atribución para advertir, prevenir y propender por el cumplimiento de las normas que regulan el Servicio Público de Bienestar Familiar, a fin de mantener el orden dispuesto. Por último, la tercera fase es el control, que es la atribución del Estado de ordenar los correctivos y disponer las medidas correspondientes, incluyendo la intervención para suspender una situación crítica o irregular.

Las acciones de inspección y vigilancia siempre son desarrolladas por profesionales de la Oficina de Aseguramiento a la Calidad con el acompañamiento de algún profesional del programa misional que corresponda a la institución; y las acciones de control – que son netamente sancionatorias – siempre las tomará el Director General o Regional del ICBF según el caso. Igualmente se desarrollan acciones de carácter preventivo, como estrategia para vincular con el ICBF a las entidades del sector.

En **Canadá**, la supervisión se realiza principalmente para las instituciones privadas. Esto, ya que, para que puedan acceder a los fondos basales aportados por el Estado, deben contar con reportes anuales sobre progresos de las instituciones según la consecución de los objetivos planteados (Government of Canada, 2016b). Si bien se considera que los procesos de supervisión son

fundamentales al momento de entregar servicios, en la práctica la supervisión a los servicios otorgados públicamente en Canadá no tienen la relevancia que un proceso así debiese tener. No existen estándares de calidad unificados y obligatorios para la provisión de servicios. El modelo de supervisión implementado depende del criterio de cada supervisor, y no existe un sistema de capacitación y unificación de criterios para todos aquellos funcionarios que ejercen esta función. Tampoco existe un patrón de temporalidad en las supervisiones (Ministry of Children and Youth Services Ontario, 2016).

En **Inglaterra**, el *Care Standards Act* de 2000 estipula que la entidad encargada de la supervisión de los servicios de adopción y cuidado, en cualquier momento puede solicitarle a la persona a cargo de un establecimiento, que le provea de cualquier tipo de información que se considere necesaria. Así mismo, en cualquier momento puede ingresar al establecimiento e inspeccionar el estado y el manejo del mismo (Artículo N° 45). Por último, si la entidad considera que el establecimiento no cumple con los requisitos regulatorios de manera sustancial, entonces tiene el deber de informarle a la Secretaría de Estado (Artículo N° 47).

En concreto, en este país el Ofsted lleva a cabo el rol de supervisión de los sistemas de cuidado, para lo cual desarrolla manuales, donde quedan establecidas las indicaciones para la inspección de cada tipo de servicio. En estos se estipulan las instrucciones para el inspector sobre cómo llevar a cabo su tarea, y las guías sobre la manera de evaluar la calidad de los servicios. Por ejemplo, para el caso de la inspección de centros de NNA, en los manuales se estipulan las indicaciones que se deben seguir para la selección del centro a inspeccionar. Luego se precisa cómo debe ser la planificación y preparación de la inspección, donde se debe recolectar toda la información relevante. Así mismo, se especifican las tareas a realizar durante la inspección, como la forma de recolectar y almacenar la evidencia, cómo llevar las observaciones, el llamado a considerar los puntos de vista de las familias, NNA, y asociados sobre el trabajo del centro, el uso de los datos, entre otros. Finalmente, se indican las tareas a seguir luego de la inspección, como son la redacción del reporte con los resultados (Ofsted, 2014).

En **Nueva Zelanda**, todo el personal que trabaja en las residencias y otros programas de protección especializada, debe ser supervisado según las políticas y estándares de *Child, Youth and Family* (CYF). El tiempo y modalidad de esta supervisión dependerá del cargo, experiencia, carga de trabajo y la complejidad de los casos que cada funcionario tenga a su cargo. A su vez, para los profesionales que trabajan directamente con NNA, la supervisión es individual (uno a uno, es decir, el supervisor se reúne personalmente con cada profesional de forma periódica), mientras que para el resto de los profesionales existen modalidades de supervisión grupales (Children's Commissioner, 2016). En el caso de las instituciones privadas, cualquier trabajador social o funcionario de CYF autorizado por el Director puede, cada cierto tiempo, llevar a cabo una supervisión del servicio entregado por la organización con el propósito de evaluar la operación del servicio en cuestión, los estándares de cuidado que están siendo entregados a NNA bajo su cuidado, y las prácticas y

procedimientos aplicados con respecto al otorgamiento del servicio. Luego de esta supervisión, se genera un reporte de resultados, para ser entregado al Director de CYF (Children, Young Persons and Their Families Act 1989).

En Suecia, el *Social Service Act* de 2001, establece que el *National Board of Health and Welfare*, debe realizar visitas periódicas a los hogares de acogida, establecimientos de atención y residencias para NNA. Estas visitas se deben hacer al menos dos veces al año, o con mayor frecuencia en caso de ser necesario, donde una de las visitas se debe realizar sin previo aviso. Durante estas supervisiones el organismo puede entrevistar a NNA, siempre y cuando estos accedan de manera voluntaria (Comité de los Derechos del Niño, 2014a).

Por último, en **Chile**, en los convenios realizados con los colaboradores acreditados, se estipulan los mecanismos que el Sename y el colaborador acreditado emplearán para evaluar su cumplimiento. A su vez, los proyectos con un plazo de duración superior a un año, deben ser evaluados anualmente por Sename. Estas evaluaciones se dirigen a verificar el cumplimiento de los objetivos planteados, el logro de los resultados esperados según lo especificado en el convenio, la calidad de la atención, y los criterios empleados por el colaborador acreditado para decidir el ingreso y egreso de NNA (Artículo N° 36 de la Ley N° 20.032 de 2005).

Es así que los mecanismos de supervisión refieren generalmente a la inspección de las instituciones por medio de visitas, observando la calidad de los servicios entregados. Aquí el caso de Inglaterra aparece como un referente en el cual las instrucciones y criterios para la inspección están claramente estipulados, y donde la información levantada en estas inspecciones queda a disposición de todos.

**Tabla 12: Resumen de los mecanismos y modalidades de supervisión, por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Organismo de supervisión externo</b>	No	No	No	Sí	Sí	No
<b>Nombre del organismo encargado</b>	Oficina de Aseguramiento de la Calidad del ICBF	Children Youth and Family	Young Persons with Problems Program	<i>Office for Standards in Education, Children's Services and Skills</i> (Ofsted)	National Board of Health and Welfare	Sename
<b>Indicadores disponibles</b>	S/I	Supervisión en base a los siguientes ámbitos: 1) Continua necesidad del programa 2) Alineamiento con las prioridades del gobierno 3) Alineamiento con los roles y responsabilidades federales 4) Logro de los resultados esperados 5) Eficiencia y economía del programa	Objetivos que sirven como indicadores para la supervisión: 1) Protección de NNA de abusos y negligencias 2) Mejorar la salud física y mental de NNA, y su bienestar cultural y emocional 3) Mejorar los niveles de educación, capacitación y participación de NNA en actividades recreativas y culturales 4) Fortalecer las relaciones familiares, comunitarias o con adultos significativos 5) Aumentar el nivel de participación de NNA en las decisiones sobre sí mismos y sobre su aporte a la sociedad 6) Mejorar el bienestar socioeconómico de los NNA	Supervisión en base a los National Minimum Standards (31 estándares) agrupados en: 1) Estándares centrados en el NNA: que el NNA sea escuchado, que reciba un cuidado adecuado, y que se desarrolle en un ambiente seguro donde pueda ver cubiertas sus diversas necesidades 2) Estándares de los servicios de cuidado: que los cuidadores y trabajadores reciban la capacitación, financiamiento y apoyo que requieren	S/I	En la supervisión se busca verificar: 1) Cumplimiento de los objetivos 2) Logro de los resultados esperados especificados en el convenio respectivo 3) Calidad de la atención 4) Criterios empleados por el colaborador acreditado para decidir el ingreso y el egreso del NNA.



**Tabla 13: Resumen de los mecanismos y modalidades de supervisión, por país (continuación)**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Periodicidad de la supervisión</b>	S/I	No se especifica	S/I	Se puede hacer en cualquier momento, y los organismos están obligados a proporcionar la información solicitada.	Al menos dos veces al año, o con mayor frecuencia en caso de ser necesario, donde una de las visitas se debe realizar sin previo aviso.	S/I
<b>Mecanismos de supervisión</b>	Procedimientos detallados para la supervisión	Principalmente para las instituciones privadas. Se levantan reportes anuales con los resultados El modelo implementado depende del criterio de cada supervisor.	Todo el personal que trabaja en las residencias y otros programas de protección especializada debe ser supervisado.  Luego de la supervisión se genera un reporte de resultados, para ser entregado al Director de CYF.	En base a manuales altamente detallados.  Se elaboran informes con los resultados, disponibles para todos	Visitas a hogares de acogida, establecimientos de atención y residencias para NNA.  Se recolecta la opinión de los involucrados (se puede entrevistar a NNA, siempre y cuando estos accedan de manera voluntaria).	Estipulado en los convenios con los colaboradores.

### 3. Modalidades de acreditación de instituciones

La acreditación refiere a la certificación que le entrega un organismo a una agencia, dándole autorización para entregar servicios de cuidado de NNA. Las acreditaciones están dadas por las oficinas de protección de la infancia respectivas de cada país. Esto se basa en criterios locales sobre la calidad de la atención, y la legislación vigente en el país, considerando la demanda real de los NNA dada su realidad y sus diferentes problemáticas. El período de duración de esta acreditación varía según sistema y el tipo de programa o proyecto.

Unicef (2015b) y otras ONG como *Safeguarding Children* o *National Association for the Education of Young Children* (Safeguarding Children, 2016) también presentan criterios y pautas de evaluación a los países en forma de recomendaciones, quienes en general las acogen y las utilizan también como forma de acreditar los programas y proyectos.

Si bien el objetivo inicial en esta dimensión fue recabar información respecto a los indicadores utilizados para la acreditación tanto de programas y proyectos como también de instituciones, esto no se pudo llevar a cabo debido a falta de información disponible.

Sin embargo, sí es posible identificar que todos los sistemas cuentan con mecanismos para acreditar sus instituciones, donde es obligatorio que las organizaciones dedicadas al cuidado de NNA que han sido vulnerados en sus derechos, sean acreditadas por la autoridad pertinente.

El gobierno de **Canadá** le otorga acreditación a las instituciones que cumplen con dos condiciones: que sean una ONG registrada o empresa social, y que se encuentren realizando actividades de acuerdo a los objetivos de *Social Development Partnerships Program* (SDPP). Estos requisitos se corroboran a través de visitas en terreno por parte de funcionarios de SDPP y documentos oficiales como certificados de vigencia, memorias anuales, y estados financieros. En este país, estas instituciones pueden acceder al financiamiento estatal una vez que se encuentran acreditadas (Government of Canada, 2016b).

Dentro del contexto del sistema de protección especializada, las instituciones privadas en **Colombia** deben ser personas jurídicas reconocidas por el ICBF de manera que pueda ser capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles en sus relaciones jurídicas dentro del ámbito del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). En este país, la Dirección General del ICBF cuenta con un régimen especial para dar, renovar o cancelar las licencias de funcionamiento a las instituciones que pertenecen al SNBF, y que están encargadas de prestar servicios de protección integral a los NNA. Para la acreditación, la ley estipula requisitos legales, técnico administrativos y financieros con los que deben cumplir las agencias. Con el fin de verificar que se cumplan estos requisitos, el ICBF realiza una evaluación, donde tiene el derecho a realizar auditorías, inspecciones, solicitudes de información u otros. Esta acreditación tiene una vigencia determinada, que puede ser máximo de un

año. Luego de cumplido este tiempo, la agencia debe renovar su licencia (Resolución N° 3899, 2010).

En **Inglaterra**, el *Care Standards Act* de 2000 establece que las instituciones que se dedican al cuidado de NNA deben registrarse. El Ofsted es el organismo encargado del registro de los organismos que proveen apoyo para la adopción, casas de NNA, agencias de cuidado independientes, centros residenciales familiares, agencias voluntarias de adopción y establecimientos de vacaciones residenciales para NNA en situación de discapacidad. Para acceder a la acreditación, las agencias deben realizar una postulación. Luego, el Ofsted realiza un proceso de evaluación, viendo que todos los trabajadores estén capacitados para el cuidado de NNA, para lo cual, durante esta etapa se pueden realizar visitas a los establecimientos y desarrollar entrevistas con los trabajadores y directivos. Finalmente, se realizan reportes y recomendaciones a los establecimientos evaluados, con el fin de entregarles insumos para que mejoren los aspectos más débiles que puedan tener en su funcionamiento. Luego de obtener la acreditación, se realiza un monitoreo de las instituciones, con el fin de asegurar que estas son aptas para el cuidado de NNA. La acreditación se renueva cada año siempre que se pague la prima correspondiente, y que la institución esté apta (Ofsted, 2015).

En el caso de **Nueva Zelanda**, la acreditación la otorga el Director de CYF en función a dos criterios: que la organización sea adecuada para actuar como custodios o guardianes de NNA, y que la organización sea capaz de ejercer los poderes, deberes, y funciones que requieren para entregar servicios de apoyo a familias y NNA. Con el fin de corroborar que estos criterios se cumplan, en el proceso de acreditación se realizan evaluaciones en terreno y entrevistas a las personas encargadas y/o representantes legales de cada institución según corresponda (Children, Young Persons and Their Families Act, 1989).

En **Suecia**, la legislación establece que toda corporación, asociación, fundación o individuo, debe obtener la debida acreditación de parte del *National Board of Health and Welfare* para poder operar como hogar de cuidado de NNA. Esta acreditación sólo se obtiene si, luego de la debida inspección y evaluación, se considera que la institución se ajusta a las exigencias de buena calidad y seguridad (SoL, 2001).

Por último, en el sistema **chileno** pueden ser acreditados como Organismos Colaboradores de Sename (OCAS) las personas jurídicas sin fines de lucro, y personas naturales que tengan idoneidad y título profesional para el desarrollo de las actividades de cuidado de NNA. Esta acreditación es requisito para recibir la subvención estatal. Todos los colaboradores y proyectos acreditados se encuentran registrados en el sistema de información de la red de Sename, con sus respectivos resultados de la evaluación de desempeño para la acreditación, con el fin de garantizar la transparencia del proceso (Ley N°20.032, artículo N°6).

De este modo, estas formas de acreditar a las agencias del sistema de protección especializada, buscan garantizar la calidad de los servicios de cuidado.

**Tabla 14: Resumen de modalidades de acreditación, por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Organismo encargado</b>	Dirección General del ICBF	S/I	Director del CYF	<i>Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted)</i>	National Board of Health and Welfare	Sename
<b>Obligatoriedad de la acreditación</b>	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
<b>Mecanismos de acreditación</b>	El ICBF establece requisitos legales, técnico-administrativos y financieros	Instituciones deben cumplir dos condiciones: 1) Ser una ONG registrada o empresa social, y 2) Encontrarse realizando actividades de acuerdo a los objetivos de Social Development Partnerships Program (SDPP)	Se deben cumplir dos criterios: 1) que la organización sea adecuada para actuar como custodios o guardianes de NNA, y 2) que la organización sea capaz de ejercer los poderes, deberes, y funciones que requieren para entregar servicios de apoyo a familias y NNA.  Se realizan evaluaciones en terreno y entrevistas a las personas encargadas y/o representantes legales de cada institución según corresponda.	Las agencias deben realizar una postulación, pasar por un proceso de evaluación (visitas y entrevistas), de lo cual se elaboran reportes con los resultados y recomendaciones.	Se obtiene si es que, luego de la debida inspección y evaluación, se considera que la institución se ajusta a las exigencias de buena calidad y seguridad.	Para personas jurídicas sin fines de lucro, que dentro de sus finalidades contemplen el desarrollo de acciones acordes con los fines y objetivos de la Ley 20032 y las personas naturales que tengan idoneidad y título profesional para el desarrollo de la línea de acción de diagnóstico.

#### **4. Formación y selección de profesionales**

Tal como plantea Unicef (2015a), la especialización y la diligencia excepcional debieran ser principios orientadores en un sistema de protección de NNA, con el objetivo de poder exigir el máximo profesionalismo en el abordaje de las problemáticas de la infancia y adolescencia.

Si bien esta dimensión no se había considerado en la propuesta inicial, la literatura revisada y los expertos consultados indicaron que era importante observar y comparar este ámbito en los diversos sistemas de protección especializada a analizar. La literatura sugiere que exista un programa de educación superior, instaurado por el Ministerio de Educación y/o a través de instituciones educacionales, que entregue competencias y herramientas a las personas que tratan directamente con NNA en el sistema de protección, como por ejemplo los Educadores de Trato Directo, específicas para sus cargos. Es una responsabilidad asegurar que los mejores estudiantes ingresen a los cursos de trabajo social en universidades, y que reciban la mejor educación disponible, siguiendo los estándares internacionales. Por esta razón, países como Suecia o Inglaterra se han preocupado de incluir el desarrollo de expertise práctica, promoviendo que existan las recompensas financieras adecuadas, de modo de atraer a los mejores postulantes a estos cursos. De esta forma, pretenden instaurar el trabajo social como una profesión que se haga cargo de las funciones de protección de la infancia a un nivel especialista, y que construya relaciones efectivas con otras profesiones y también con familias y NNA (Nett y Spratt, 2012).

Esta formación puede ser obligatoria para ejercer el cargo, como lo es en el caso de Quebec (Gouvernement du Québec, 2004) o sugerida, como lo es en el caso de algunos países europeos (Nett y Spratt, 2012).

##### **4.1. Existencia de un programa de educación superior para el trabajo con NNA vulnerados**

Existen pocos países que cuentan con un programa de estudios profesional o técnico dedicado a la especialización de personas en el trabajo con NNA en el sistema de protección. De hecho esta es una crítica que se hace a la mayoría de los sistemas. Por ejemplo en Suecia, se han hecho evaluaciones que constatan que los programas de Trabajo Social no aportan los conocimientos requeridos para el trabajo con estos NNA (Gilbert et al., 2011). Y Chile, en este sentido, no es una excepción (Unicef, 2015).

Sin embargo Canadá cuenta con un diplomado obligatorio que entrena en conocimientos y competencias a las personas que trabajan directamente con NNA en el sistema de protección en base a estándares de calidad definidos y aprobados a nivel gubernamental (Gouvernement du Québec, 2004).

Por otra parte, en Inglaterra durante los últimos años se ha puesto gran énfasis en la carrera de trabajo social. Para ejercer, los trabajadores sociales deben haber cursado su carrera en una institución debidamente acreditada, y registrarse en un sistema (*Health and Care Professions Council*) (National Careers Service, 2016). A su vez, la carrera de trabajo social ha tenido algunas modificaciones, donde, además de contar con cursos generales, existen materias que se enfocan en el trabajo con grupos específicos, donde todos los estudiantes deben pasar por cursos que tratan sobre el trabajo con NNA y familias. Por otra parte, también existen especializaciones posteriores, aunque estas no son obligatorias (General Social Care Council, 2009).

#### **4.2. Capacitación a funcionarios estatales**

Esta dimensión hace referencia al principio de especialización de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el que se recomienda a los países capacitar a todos los funcionarios, ONG y sociedad civil en el conocimiento y aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta información debe ir dirigida a todas las personas, independiente de si trabajan o no directamente con NNA (Unicef, 2015).

Entre los países estudiados, Canadá es el único que aborda programas de formación dirigidos a funcionarios estatales en los que se capacita acerca del interés superior del niño y sus aplicaciones en la práctica diaria de sus funciones. Estos cursos van dirigidos a funcionarios tales como aquellos en los servicios de inmigración y los puertos de entrada nacionales y del extranjero, los abogados del gobierno y los responsables de redactar las leyes (Comité de los Derechos del Niño, 2009).

Chile, al igual que el resto de los países, no considera esta instancia de capacitación para todos sus funcionarios (Unicef, 2015).

#### **4.3. Obligatoriedad de cumplir con un programa de educación superior para ejercer cargos de trato directo con NNA**

Todos los países estudiados, salvo Nueva Zelanda, Suecia y Chile, establecen en sus legislaciones o declaraciones de principios, que las personas a cargo del trabajo con NNA deben ser profesionales del área del trabajo social y/o psicología (Care Standards Act, 2000; ICBF, 2016; Santé et Services Sociaux Québec, 2016).

Hay países como **Canadá** que incluso obligan a especializarse aprobando el Diplomado de Técnicas de Educación Especializada (Gouvernement du Québec, 2004). Otros países, como **Colombia**, establecen además exigencias de estudios y competencias requeridas para quienes trabajan en los Tribunales de Familia y en la Policía Nacional, y más aún, es el Estado el que está obligado a impartir los cursos necesarios a su personal para que cumplan con estos estudios (Código de la Infancia y Adolescencia, 2016).

Todo lo anterior no se condice con el caso de **Chile** en el que estudios como el de Focus (2012) y opiniones de nuestros expertos concuerdan en que la baja subvención que reciben los organismos

colaboradores no permiten acceder a la contratación de personal capacitado y especializado en estos temas, obstaculizando la consecución de estándares de calidad necesarios para ejercer estos cargos. De hecho, la Ley Orgánica de Sename no contiene obligaciones expresas de especialización a sus funcionarios (Unicef, 2015).

#### **4.4. Existencia de programas formales de capacitación para personas que trabajan con NNA vulnerados**

La totalidad de los países investigados para este informe presentan, en diferentes formas, niveles de profundidad y especificidad, programas de capacitación para los profesionales que trabajan directamente con NNA vulnerados. Estos cursos en general son gratuitos y pretenden educar a los profesionales en temáticas como derechos de los NNA, legislaciones vigentes y pertinentes, y gestión. Muchos ocupan la modalidad e-learning, la cual tiene la ventaja de ser más económica, pero a la vez dificulta el control sobre el real aprendizaje de quienes llevan a cabo estos cursos.

Hay países, como Nueva Zelanda e Inglaterra, que incluyen dentro de estas capacitaciones, a los cuidadores de NNA en Familias de Acogida, entregando herramientas más específicas al caso, como trabajo del apego, problemáticas adolescentes, violencia intrafamiliar, culturas originarias, etc. (Children, Youth and Families, 2016e).

Sin embargo, existen críticas respecto a la capacitación clínica de quienes trabajan con NNA, como es en el caso de Nueva Zelanda (Children's Commissioner, 2016). De hecho, ninguno de los países estudiados menciona cursos clínicos en metodologías de intervención, manejos de crisis, trabajo con problemáticas recurrentes en estos NNA, etc.

Otra crítica que se hace es que en ninguno de los países estudiados se establece algún grado de formalidad o sistematización respecto a estos programas de capacitación. Esta crítica se hace patente, por ejemplo en el Comité de los Derechos del Niño (2012) que plantea a Canadá que resulta preocupante el nivel de desconocimiento general que existe respecto a la Convención de los Derechos del Niño.

La única excepción a esta crítica se encuentra en Inglaterra, que establece incluso el período de tiempo en el que se deben llevar a cabo los cursos establecidos y la periodicidad de éstos (Department for Education, 2011), convirtiéndolos en instancias concretas y exigibles. De hecho para los cuidadores que trabajan directamente con NNA, los cursos deben ser aprobados cada 12 o 18 meses (dependiendo del grado de complejidad de los NNA a su cargo) y deben cumplir con todos los requisitos establecidos en estos cursos según estándares de calidad previamente definidas (Department for Education, 2011).

En Chile, si bien existen instancias de autocuidado, cursos de capacitación y seminarios para el personal que trabaja con NNA en el sistema de protección especializada (especialmente a los



funcionarios de Centros de Administración Directa y Tribunales de Familia), tampoco existe un programa formal, sistematizado y periódico.

#### **4.5. Estándares de selección para personas que trabajan con NNA vulnerados**

Como se mencionó anteriormente, todos los países estudiados determinan los estudios profesionales con los que deben cumplir las personas que trabajan con NNA en los distintos sistemas de protección. Sin embargo, hay países que son más específicos, estableciendo las competencias y conocimientos con que deben contar estas personas, como lo es el caso de Canadá (Techniques d'éducation spécialisée, 2004) y Colombia (ICBF, 2016). Colombia incluso cuenta con perfiles de cargos estandarizados, formales y actualizados, con sus funciones, competencias y conocimientos requeridos, para todos quienes trabajan con NNA en el Sistema de Protección (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2016).<sup>27</sup>

Al igual que sucede en el caso colombiano (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2016), en Chile las exigencias mínimas de contratación de personal se encuentran establecidas en las bases de licitación de los diferentes proyectos, pero en general éstas aplican para los cargos profesionales y no para aquellos cargos de trato directo con NNA (Sename, 2016).

#### **4.6. Programas formales de incentivos y desarrollo de carrera para personas que trabajen con NNA vulnerados**

Respecto a este último punto, no se encontró información al respecto en ninguno de los países estudiados, salvo en Nueva Zelanda donde se constata que no existen programas de desarrollo de carrera formales para los profesionales que trabajan con NNA (Children's Commissioner, 2016) en el sistema de protección especializada. En este sentido, Chile tampoco es una excepción.

---

<sup>27</sup> <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/GestionHumana/ManualFunciones>

**Tabla 15: Resumen de formación y selección de profesionales, por país**

	<b>Colombia</b>	<b>Canadá</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Inglaterra</b>	<b>Suecia</b>	<b>Chile</b>
<b>Existencia de un programa de educación superior para el trabajo con NNA vulnerados</b>	S/I	Sí	Sólo talleres y guías sobre protección de la infancia para cualquier persona que trabaje con NNA y familias, impartidos por el CYF	Sí	No	No
<b>Obligatoriedad de cumplir con un programa de educación superior para ejercer cargos de trato directo con NNA</b>	Sí para ser defensor de familia, y policías.	Sí	S/I	No	No	No
<b>Existencia de programas formales de capacitación para personas que trabajen con NNA vulnerados</b>	No	No	S/I	Sí	S/I	No
<b>Estándares de selección para personas que trabajen con NNA vulnerados</b>	Sí	Sí	S/I	Sí	Sí	Sí
<b>Programas formales de incentivos y desarrollo de carrera para personas que trabajen con NNA vulnerados</b>	S/I	S/I	No	S/I	S/I	S/I

## 5. Costos Asociados

Si bien existen indicadores de la OECD respecto a cuánto invierten los países en políticas de infancia, esto no refleja los costos de cada NNA bajo la tutela del Estado.

Por otra parte, considerando que los privados juegan un rol importante en los sistemas de protección infantil, ya sea administrando oferta programática o recibiendo a NNA en sus hogares (residencias o familias de acogida), es difícil cuantificar el costo real de cada NNA en el sistema. Esto, dado que generalmente sucede que los privados reciben donaciones y regalos que no necesariamente cuantifican. Sin embargo, claro está que el costo de mantener a estos NNA está aumentando de manera exponencial en el último tiempo debido a la complejización de los sujetos de atención en términos de salud mental, abuso de sustancias, etc.

De hecho, la mayoría de los países investigados denuncia que esta alza de costos no ha llevado necesariamente a un aumento de la inversión pública en estos programas, lo cual genera la necesidad de contar con recursos privados para la digna atención de los NNA en los sistemas de protección especializada (Courtney, 1998).

Con el objetivo de sistematizar la información referente a este tema de los diferentes países estudiados, se recopilaron datos provenientes de las leyes de presupuesto de cada país, cifras reportadas respecto al número de NNA atendidos, cifras económicas de los países a modo de referencia y costos reportados en las páginas web institucionales de cada programa de Protección Especializada. Sin embargo, al hacer este ejercicio, se hizo evidente que existen varias limitaciones metodológicas que no permiten hacer una comparación responsable y metódica de los países en cuanto a los costos asociados al sistema de protección especializada, a saber:

- a) No se encontró información respecto a las prestaciones incluidas en el presupuesto de cada Programa, Servicio, Agencia o Departamento de Protección Especializada. En este sentido, un país puede incluir, por ejemplo, prestaciones de salud y educación, mientras que otro puede estar incluyendo, dentro del mismo programa, sólo servicios de protección especializada propiamente tal, como podría ser el caso de Chile.
- b) No existe una descripción metodológica respecto a la forma de cuantificar atenciones en el servicio de protección. Por ejemplo, un país puede estar considerando el número de atenciones sin considerar que un mismo NNA puede haber recibido tres tipos de servicios en un mismo periodo de tiempo.

Considerando lo anterior, se decidió quitar este análisis del cuerpo de este informe e incorporarlo como un anexo a ser analizado sólo a la luz de las limitaciones antes mencionadas (Ver Anexo 3). De esta forma, se pretende evitar interpretaciones poco serias de un elemento central para cualquier

reforma al sistema de protección especializada. En este sentido, se sugiere realizar un estudio de costos paralelo, con el objetivo de llevar un análisis detallado y comparativo de este punto específico.

## VII. Síntesis y Recomendaciones

A pedido de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia, el presente estudio tiene el objetivo realizar una comparación entre diversos países en materia de protección especializada para niños, niñas y adolescentes (NNA) que han sido vulnerados en sus derechos.

Para esto, se definieron ciertas variables clave a revisar de los diferentes sistemas de protección especializada de cinco países Canadá (Quebec), Colombia, Inglaterra, Nueva Zelanda y Suecia.

A partir de los insumos generados a partir del análisis de dichos sistemas se elaboró una propuesta preliminar para la creación de un servicio de protección especializada en Chile. Las líneas generales de esta propuesta preliminar fueron presentadas a actores clave en la materia (Ver Anexo 2), para discutir sobre los elementos centrales que debiera contener una propuesta sobre un servicio de protección especializada en Chile.

Para lo anterior, se llevó a cabo un Taller de Expertos, que tuvo como objetivo vislumbrar las distintas disyuntivas enfrentadas a la hora de materializar un servicio de protección especializada, así como también obtener información respecto a cuáles serían las opciones más apropiadas a seguir en el caso chileno, bajo la perspectiva de los actores consultados.

Luego, tomando como base las actividades y productos descritos anteriormente, a continuación se ofrece una propuesta final fundamentada que permite definir los lineamientos generales a considerar para la creación de un servicio de protección especializada en Chile. Esto se ha construido a la luz de lo arrojado por la evidencia internacional, la retroalimentación entregada por la contraparte y la opinión de los expertos consultados.

Como un valor agregado, se han estudiado las evaluaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile al Sename, de modo de incluir sus recomendaciones dentro de las propuestas de este informe. La Dirección de Presupuestos ha levantado dos evaluaciones del Sename en los últimos 15 años. En la primera (Daigre, Monreal, Ormazábal, 2007), se evaluó el Programa de Administración Directa en el periodo 2004-2006, y se analizó el diseño del programa, comprendiendo tanto la organización como la gestión de este. Luego, el segundo estudio (FOCUS, 2012) realizó una evaluación del gasto del periodo 2007-2011, donde se buscó evaluar la eficiencia con la que el sistema realiza actúa y presta sus servicios.

A lo largo de este apartado, se mencionan algunos de los elementos señalados en ambas evaluaciones, con el fin de nutrir el análisis respecto al caso chileno en las distintas dimensiones del presente estudio, para así poder levantar propuestas pertinentes en base a la evidencia revisada.

En resumen, el análisis que a continuación se presenta, se estructura en base a las variables analizadas anteriormente, a partir de las cuales se destacan los elementos más importantes a

considerar. También se han establecido propuestas o recomendaciones respecto a qué caminos adoptar, tomando en consideración la experiencia internacional, la opinión de los asesores expertos, la opinión de los participantes del taller y las evaluaciones previas realizadas por la Dirección de Presupuestos. Atendiendo a los términos de referencia, los contenidos principales a revisar serán:

- Síntesis de los aspectos fundamentales de la información recabada respecto a cada país en las diferentes dimensiones de análisis
- Propuestas a considerar en un sistema y/o servicio de protección especializada para Chile.

## **1. Definiciones conceptuales y marcos teóricos sobre protección especializada**

Existen diversas definiciones de la protección especializada de la infancia y adolescencia. Por ejemplo, Unicef plantea que la protección especializada está destinada, entre otros motivos, a NNA que temporal o permanentemente no pueden vivir con sus familias, sea por circunstancias como la muerte, abandono o desplazamiento de sus padres o tutores, o porque el Estado determina que deben ser removidos en función de su interés superior (Unicef 2007). Sin bien Unicef define protección especializada considerando sólo aquellos NNA gravemente vulnerados que deben ser separados de su familia de origen, esto no implica que un servicio de protección especializada deba dar atención exclusiva a este grupo. A juicio de expertos de Unicef, la prevención y protección es un continuo de atención que no puede ser artificialmente separado.

Los países estudiados amplían sus definiciones hacia la inclusión del ámbito de la promoción y prevención, considerando como sujetos de atención a los NNA en riesgo de ser vulnerados. Además, si bien esto no se profundizó en el estudio ya que no corresponde a la definición chilena de protección especializada, la mayoría de los países estudiados incorporan dentro del sistema de protección especializada a los jóvenes que presentan conflicto con la ley, como es el caso de Canadá, Nueva Zelanda y Suecia. La importancia que se le da a estas distintas áreas de la protección especializada depende de cada país.

Todos los países estudiados incluyen a la familia dentro de su sujeto de atención, en mayor o menor medida. Por ejemplo, en Suecia todo NNA se analiza en el contexto de su familia y las intervenciones deben hacerse siempre en colaboración con las familias, donde las vulneraciones de NNA se consideran como resultado de una problemática familiar de base. Nueva Zelanda incluye incluso a la comunidad y familia extendida dentro de los sujetos de atención de su sistema de protección.

Dado lo anterior, se presentan las siguientes recomendaciones:

- a. Incluir la prevención dentro de nuestro sistema de protección especializada, abarcando no sólo a los NNA vulnerados sino aquellos que están en riesgo de serlo, en tanto sus

necesidades respecto a la vulneración de derechos no puedan ser abordadas por la oferta existente del sistema de protección social. Podría tomarse como ejemplo el caso de Nueva Zelanda, en el que el riesgo de ser vulnerado se determina por el ambiente en el que vive el NNA o la presencia de necesidades complejas en el NNA.

- b. Considerar a los NNA infractores de ley como sujetos de atención del sistema de protección especializada, con una oferta programática pertinente para sus situaciones de vulneración. En este sentido, la contraparte técnica del Consejo de la Infancia propone abordar a este grupo sólo en sus aspectos relacionados con situaciones de vulneración de derechos, excluyendo al sistema de protección especializada de la función de administración de sanciones penales para jóvenes en conflicto con la ley.
- c. Basar la protección especializada de manera primordial en las familias en Chile implicaría un salto en cuanto a presupuesto y a orientaciones técnicas en el funcionamiento de nuestro sistema. Implica un cambio estructural drástico para el cual se debería rediseñar todo el sistema de protección. Sin embargo, en base a lo investigado y a lo propuesto en el Taller de Expertos, se puede trabajar en aumentar el foco en el trabajo con las familias de los NNA en el sistema de protección chileno. Esto, con la convicción de que no basta con hacerse cargo de los síntomas que presenta cada NNA que ingresa al sistema, y que no es posible considerar al NNA como un ser separado del sistema social del que proviene.

## **2. Grado de centralismo o descentralización en la elaboración y ejecución de políticas y programas de protección especializada**

Existen principalmente dos tipos de modalidades en cuanto al grado de centralismo o descentralización en la elaboración de políticas y ejecución de programas de protección especializada. La primera y mayoritaria es que exista una entidad estatal que posea direcciones regionales para prestar los servicios de protección especializada, como es el caso de Colombia, Nueva Zelanda y Chile.

Canadá tiene un sistema mixto en el sentido que el gobierno central de Canadá tiene a su cargo la implementación de políticas de promoción y protección integral de NNA, ayudando a sus familias y entregando directrices para la obtención de servicios sociales. Quebec, por su parte, si bien está descentralizado respecto del gobierno central, es centralizado en sí mismo, definiendo sus propias leyes, presupuestos, políticas, mecanismos de acción, etc.

Por otra parte, se encuentran los casos de Inglaterra y Suecia, donde la autoridad local y el municipio cobran relevancia puesto que desde ellos surgen ciertos comités o directorios para la prestación de los servicios a la infancia en el área local. En estos casos, el gobierno central crea las leyes y políticas que dan los lineamientos de acción, pero son los gobiernos locales quienes, en base a estas directrices, deben proveer los servicios. No obstante, para asegurar que los servicios

entregados por las distintas localidades cumplan los estándares nacionales, aquí tiene un rol fundamental la supervisión, que es realizada por un organismo autónomo.

De lo anteriormente señalado, se puede ver que los países otorgan un rol específico al gobierno central, y a instituciones específicas que de éste derivan, en el ámbito de la protección especializada. El rol de cada uno se ve determinado según el nivel de delegación de funciones, autonomía e independencia para la toma de decisiones. El gobierno central podrá tener una participación fuerte en la toma de decisiones, como se plasma en el caso de Nueva Zelanda o de Chile, u otorgar mayores atribuciones y facultades a las entidades locales del sistema, como sería el caso de Suecia e Inglaterra.

A partir de este análisis surgen las siguientes recomendaciones:

- a. Chile podría optar hacia una total descentralización, como es el caso de Suecia e Inglaterra, o hacia una descentralización más moderada, que incluya mecanismos tendientes a la descentralización pero que no dé autonomía total a los gobiernos locales. Consultado el taller de expertos, no se consideró una opción factible la de tender hacia una descentralización total dada la realidad de Chile de ser un país fundamentalmente centralizado. Ante ello se sugirió como opción el implementar mecanismos de descentralización que puedan ser pensados para un mediano y largo plazo.
- b. En base a la literatura revisada, los expertos consultados y el Taller de Expertos realizado, se constata una opinión generalizada de realizar esfuerzos por generar avances hacia una mayor descentralización. En base a sugerencias planteadas en el taller, se recomienda repensar el rol que juegan las Direcciones Regionales de Sename y las Municipalidades, así como también las facultades con las que debieran contar, con el objeto de dar una respuesta con un enfoque territorial, adecuada a la realidad local. En este sentido, siguiendo el ejemplo colombiano, se debiese dar mayor autonomía a las Direcciones Regionales, las que además deben adquirir mayores responsabilidades con la sociedad civil. También basándose en las iniciativas de descentralización de Colombia y las recomendaciones recogidas en el Taller de Expertos, las municipalidades debieran incluir en sus planes de desarrollo comunal (PLADECO) las materias relativas a la protección de la infancia y la adolescencia, considerando que estos planes son herramientas esenciales que permiten direccionar y asignar los recursos públicos necesarios para propiciar el desarrollo de estos objetivos. En base a lo discutido y propuesto por la mayoría de los integrantes del Taller de Expertos, se recomienda que antes de entregar un rol más protagónico a los municipios en todo el país, se deberá fortalecer su estructura y competencias técnicas en materias de infancia, de modo que sean suficientes para hacerse cargo de los sistemas de protección a nivel local. Se sugiere en caso de querer traspasar más responsabilidades a los municipios realizar previamente una evaluación al trabajo que han realizado las OPD. Al mismo tiempo se advierte que a este respecto se debe tener especial cuidado en que la autonomía de los



municipios conlleve a grandes disparidades en la atención a NNA, generando mayores desigualdades y vulneraciones en un grupo ya suficientemente dañado por la sociedad.

- c. Uno de los mecanismos de descentralización que se destacan de países como Inglaterra y Suecia, es la existencia de organizaciones formales a nivel local que trabajen en conjunto con el Estado en pos de la protección de los NNA. Especialmente interesante resulta el caso de los LSCBs en Inglaterra, que corresponden a un cuerpo multiagencias independiente que actúa como consejo de salvaguarda e incluye a representantes de todos los actores vinculados con la protección de NNA. En este sentido, y en base también a lo conversado en el Taller de Expertos, se propone considerar la conformación de directorios locales de la comunidad que puedan monitorear casos de protección especializada.
- d. Un mecanismo para la descentralización propuesto en el Taller de Expertos y que dice relación con la experiencia internacional en cuanto a la relación entre el nivel central y el nivel territorial, es la flexibilización de la modalidad contractual. Es decir, dar mayor autonomía a las direcciones regionales para ajustar la oferta y las modalidades de atención a las realidades locales. Las direcciones regionales, a su vez, debieran también ofrecer mayor flexibilidad a los ejecutores de los programas, con el fin de lograr una mayor adecuación territorial y cultural (en cuanto a personal, requerimientos, financiamientos, etc.). En otras palabras, las direcciones regionales debieran tener la capacidad de modificar y adecuar las bases de los programas que se licitan, centrándose en las necesidades de los NNA y sus particularidades, en caso de evidenciarse necesidades distintas a las del resto del país.
- e. Para evitar el problema sugerido en el Taller de Expertos respecto a la falta de comunicación y coordinación efectiva entre los diferentes Tribunales de Familia en Chile, se recomienda tomar en consideración la generación de sistemas de información o mecanismos formales de coordinación para evitar la pérdida de información en caso de que el NNA cambie de domicilio y por tanto cambie el tribunal competente para conocer de un asunto particular, tal como existe en Quebec. Esto, con el objetivo de mantener la continuidad del trabajo que se realiza con cada NNA y sus familias, en caso de corresponder.

### **3. El grado y formas de vinculación del sistema de protección especializada con el sistema de protección social**

Los países estudiados tienen sistemas de protección social diferentes y el modo en el cual el sistema de protección especializada se vincula con éste también varía según cada país. No obstante, es posible identificar algunas tendencias. En los casos revisados, a excepción de Inglaterra, el sistema de protección especializada se ubica en el organismo responsable de la protección social -como es

el caso del Ministerio de Salud y Servicios Sociales en Canadá, o el Ministerio de Desarrollo Social en Nueva Zelanda. De esta manera, se facilita la coordinación entre los diversos servicios.

En algunos sistemas de protección social existen mecanismos para priorizar a los NNA en el sistema de protección especializada con el fin de hacerse cargo de las desventajas o riesgos que estos enfrentan, como por ejemplo en el ámbito de la salud o la educación. Aquí aparece el caso de Inglaterra, donde, con el fin de enfrentar el bajo rendimiento académico que tienen los NNA en cuidado, se da especial énfasis en fomentar su desarrollo educativo, por medio de iniciativas como profesionales en las escuelas especialmente dedicados a ellos, prima adicional para escuelas que los reciben, entre otras.

Por otra parte, en todos los países revisados, para los NNA que ingresan al sistema de protección especializada se crea un plan de intervención, donde se identifican las necesidades que éstos tienen, y se estipula el modo en que éstas se verán cubiertas. En el caso sueco, luego de esto, el trabajador social encargado de dar seguimiento al NNA debe asegurarse de que esto se realice satisfactoriamente.

Los NNA en residencias suelen obtener los servicios sociales fuera del lugar en el cual residen, pero existen casos, como el de Nueva Zelanda, donde las residencias cuentan con servicios de salud y salud mental para aquellos casos en los que la oferta pública no está disponible.

Desde aquí se plantean las siguientes recomendaciones para un servicio de protección especializada

- a. Siguiendo la tendencia observada a nivel internacional, se descarta la posibilidad de que el sistema de protección especializada deba conformarse como un organismo autónomo. En cambio, se propone potenciar la coordinación entre los servicios, ubicando al sistema de protección especializada en el organismo encargado de la protección social general. En el escenario chileno éste podría radicarse en el Ministerio de Desarrollo Social y debería el Ministerio cumplir un rol coordinador para que los NNA reciban los servicios necesarios provenientes de otros ministerios (por ej. salud, educación, etc). De esta manera, se facilitaría que los NNA obtengan los servicios que requieren. En este caso, es fundamental asegurar que el organismo encargado de la protección especial tenga un mandato especial que le otorgue autoridad para exigir y coordinar acciones por parte de todos los actores involucrados en la protección de NNA. En otras palabras, y tal como fue propuesto en el Taller de Expertos, resulta fundamental contar con una autoridad que articule la relación del sistema de protección social con el de protección especializada, lo que permitirá acortar tiempos de intervención y evitar reincidencias. Una opción a explorar es el modelo neozelandés en que se forma un foro de funcionarios de alto nivel en los ministerios de ámbito social, presidido por el Subsecretario del Ministerio de Desarrollo Social, para garantizar la coordinación de los programas de trabajo de los departamentos en el ámbito social.

- b. En todos los países estudiados, los NNA bajo la tutela del Estado obtienen los servicios sociales desde la oferta pública como cualquier otro ciudadano. No obstante, para asegurarse que esto suceda, se sugiere que las necesidades de cada NNA en el sistema de protección especializada sean identificadas a través de la creación de un plan para satisfacer dichas necesidades, y que posteriormente, exista un responsable de dar seguimiento a ese plan, corroborando que se haya llevado a cabo. Lo anterior incluye realizar las gestiones necesarias para que los NNA en protección especial y sus familias reciban los subsidios sociales que les corresponden, e incluso, de ser necesario, sean priorizados para lograrlo. Para esto se recomienda analizar el caso sueco, donde existe un trabajador social (o gestor de casos) que se hace responsable de dar seguimiento al NNA en cuidado estatal. También sería importante estudiar la figura del “Director de Escuela Virtual” existente en Inglaterra quien se encarga especialmente de disminuir la brecha identificada en el ámbito educacional en los NNA que están bajo la tutela del Estado.
- c. En relación a los estudios que realizó la Dirección de Presupuestos, se planteó la necesidad de tener un sistema articulado (Focus, 2012). Dado que la función de restitución de derechos y reinserción de NNA que tiene Sename recae en distintos ministerios, esto hace que se requiera una articulación interinstitucional. Si bien existen convenios de colaboración, se recomendó intensificarlos y monitorear su cumplimiento efectivo, así como formular nuevos instrumentos de convenio, y diseñar estrategias que incluyan componentes que promuevan la efectividad de los acuerdos alcanzados (como por ejemplo, presupuestos compartidos). Esto implicaría la conexión e interrelación constante entre el sistema de protección especializada y las redes locales de protección social existentes en el territorio en el que se ubique el NNA.
- d. Con el fin de responder a las necesidades particulares que enfrentan los NNA en cuidado (salud mental y educación, entre otras), se recomienda priorizar su acceso a los servicios sociales que otorga el Estado. Una alternativa es desarrollar mecanismos de coordinación para asegurar que estos NNA tengan acceso a planes preferenciales de atención y obtención de servicios, como sucede en la subvención escolar preferencial o en el programa de integración escolar. Otra alternativa sería, tal como ocurre en Nueva Zelanda y como mencionaron algunos participantes del Taller de Expertos, identificar aquellas necesidades más particulares y difíciles de satisfacer en la oferta pública, y entregar estos servicios especiales dentro de los lugares en los que residen los NNA, como podría ser el caso de la atención psiquiátrica u otros servicios de salud más especializados. En cualquiera de las alternativas, los estados que priorizan destinan presupuesto exclusivo para este objetivo, ya sea para aumentar la oferta pública como para obtener los servicios requeridos de algún privado.
- e. Países como Canadá, Inglaterra, Suecia y Nueva Zelanda van más allá del punto anterior y priorizan también a las familias. Esto por dos razones:

- i. Preventiva: bajo la premisa de que al evitar las crisis familiares que resultan de la falta de redes de apoyo y acceso a servicios públicos de aquellas familias con mayor riesgo social, se evita llegar a la vulneración de derecho de sus NNA y su ingreso al sistema de protección especializada .
- ii. Atención integral: Tal como se dijo en el Taller de Expertos, el NNA no debe ser considerado como un ser aislado, sino como un sistema dentro de otros sistemas, inserto en un contexto familiar. Todo NNA proviene de una familia, por lo que es muy difícil lograr una verdadera reparación del daño si no se trabaja de forma holística con el NNA, incluyendo a su familia o adulto responsable y a su entorno más cercano.

Se recomienda entonces incorporar en el sistema de protección especializada a las familias, tal como indica la experiencia internacional y fue propuesto en el Taller de Expertos. Sin embargo, antes de implementar esto, se debe hacer un estudio que identifique las necesidades de estas familias y cuál sería la oferta pertinente, de modo de evitar la crítica que se hace al sistema de priorización de Nueva Zelanda de que su cobertura es insuficiente e inaccesible para todos los NNA en el sistema de protección especializada y sus familias. Por otro lado, se recomienda asegurar que las familias reciban los beneficios sociales que establece el sistema de protección social y accedan a ellos en forma prioritaria.

#### **4. Rol de las ONG y Privados**

En la mayoría de los países estudiados, las ONG y demás organizaciones privadas son entidades que operan programas del Estado en el ámbito de la protección especializada. Esto sucede en mayor medida en los sistemas de Colombia y Chile, y en un porcentaje mínimo (menor al 1% del total de los programas de protección especializada), en Nueva Zelanda y Canadá. La mayoría de las ONG en estos últimos dos países cumplen el mismo rol que en Inglaterra y Suecia, que se centra más bien en acciones e iniciativas adicionales y/o complementarias a los servicios de protección especializada que ya entrega el Estado, especialmente en el ámbito de la protección integral en iniciativas y programas de promoción de derechos, y prevención de vulneraciones a través del trabajo con las familias, redes y comunidades.

Tanto en Inglaterra como en Suecia durante los últimos años ha existido una creciente privatización de los servicios sociales en infancia. En Inglaterra, esto sucedió con el argumento de que esto ayuda a mejorar el servicio, a raíz de algunas deficiencias que habían presentado las evaluaciones respecto a los servicios entregados por la autoridad local, así como también, debido a que el sector privado puede realizar un trabajo más eficiente al no estar regido por la burocracia del gobierno (Jones, 2015). A su vez, en Suecia, es relevante mencionar que las residencias han sido progresivamente privatizadas, donde actualmente el 90% de ellas son privadas. Esta tendencia obedece al *New Public*

*Management*, que se ha introducido en los estados de bienestar, donde algunos servicios públicos han pasado a ser manejados por privados, con el objetivo de modernizar el sector público (Hojer y Forkby, 2010; Green-Pedersen, 2002).

Las evaluaciones que ha realizado la Dirección de Presupuestos proponen que la oferta programática sea externalizada. Daigre et al. (2007) plantean que no existen razones concluyentes para que las actividades de los programas que atienden a NNA vulnerados en sus derechos sean ejecutadas en forma directa por Sename, y no puedan ser externalizadas a la red privada de instituciones colaboradoras, ya que son servicios que se brindan de manera paralela por ese sector.

Tanto en Inglaterra como en Suecia, el Estado prácticamente no administra directamente residencias de protección, siendo los sistemas residenciales utilizados en la menor medida posible, preferentemente para adolescentes en conflicto con la ley, problemas psiquiátricos serios y/o abuso de sustancias.

Por otra parte, dadas las características de los sistemas de protección de países como Nueva Zelanda, Inglaterra, Suecia y Canadá, las personas consideradas en el ámbito privado, tienen un rol fundamental en la protección de los NNA que deben ser separados de su familia de origen, formando parte de la extensa oferta de familias de acogida que ofrecen estos países, incluso a NNA infractores de ley. Esto permite mantener a la mayor cantidad de NNA dentro de un ambiente familiar y reducir el número de NNA que deben ser ingresados a programas residenciales, con los riesgos que esto implica de que se vuelvan a vulnerar sus derechos.

Finalmente, cabe destacar que tanto en Canadá como en Nueva Zelanda, los padres o responsables de los NNA que son separados de sus familias de origen tienen la obligación de aportar al financiamiento de los costos de atención de sus NNA, a través del traspaso de beneficios sociales al Estado y/o el pago directo de ciertas prestaciones en caso de que tengan los medios económicos para hacerlo. Esto se basa en el principio que ambos países tienen en el que se considera que la principal responsable del cuidado de los NNA es la familia, y el Estado sólo actúa como subsidiario en el caso en el que las familias no cumplan con esta responsabilidad.

Considerando lo anteriormente expuesto respecto al rol de las ONG y privados en el sistema de protección de la infancia y adolescencia, se recomienda:

- a. Definir el rol que se quiere que tomen las ONG en el sistema de protección especializada en Chile. En este sentido, se debe decidir si se quiere continuar el rol primordial de prestadoras de servicios que tienen las ONG en la actualidad o considerar otra opción consistente en derivar a un sistema donde sea el Estado el principal proveedor de servicios de protección especializada, tomando las ONG y fundaciones un rol más importante en el ámbito de la protección integral y el trabajo con las comunidades y familias.

- b. Definir el rol que se quiere que tomen las personas (privados) en el sistema de protección especializada en Chile. Por una parte, se deberá analizar cuáles son los incentivos faltantes en el sistema chileno para aumentar la participación de los privados en la oferta de familias de acogida.
- c. Por otra parte, se deberá establecer si se le otorgará algún grado de responsabilidad a las familias en la protección de sus hijos(as), y de ser así, habrá que determinar entonces cuál será su rol específico cuando el Estado deba actuar como subsidiario de la protección de sus hijos(as).

## **5. Financiamiento del Sistema de Protección Especializada**

En todos los casos estudiados, el Estado es el principal responsable del financiamiento del sistema de protección especializada. Sin embargo, la forma en la cual se provee el financiamiento depende de la organización de cada país. En Colombia y Nueva Zelanda, el gobierno central es quien se encarga del financiamiento y la administración de estos recursos. En Canadá, el gobierno central es quien provee los recursos, pero son las agencias regionales quienes se encargan de su administración según sus necesidades particulares. En cambio, en Inglaterra y Suecia, el financiamiento se realiza a nivel local.

Junto con el Estado, el sector privado también ejerce un rol en el financiamiento. En Canadá, Nueva Zelanda y Suecia, los padres de los NNA bajo tutela del Estado pueden estar sujetos a contribuir monetariamente, con el fin de ayudar a costear los gastos que implica la crianza del niño.

Por otra parte, también existen agencias privadas que proveen servicios de cuidado, como son las *foster care agencies* en el caso de Inglaterra, o las residencias privadas en Suecia. En la mayoría de los países el sector privado tiene un rol importante en proveer los programas, donde Nueva Zelanda es la excepción, puesto que la participación de los privados y ONG es menor al 1%. Para observar el financiamiento de estas instituciones, con la información disponible no fue posible analizar qué porcentaje de los costos no son cubiertos por el Estado y se consideran aportes de privados.

Existen distintas formas en la que estos servicios se financian, como puede ser en base a presupuestos históricos, o llamados a concurso, o aportes basales para las instituciones. A su vez, en la mayoría de los casos revisados, las familias de acogida reciben un aporte sustancial destinado a solventar los gastos asociados a la crianza.

En relación a lo investigado por la Dirección de Presupuestos respecto a Sename, se evalúa insatisfactoriamente la manera en que se define la subvención (zona geográfica, factor de discapacidad, entre otros) debido a que no intervienen criterios técnicos en esta asignación, sino que se realiza según el presupuesto histórico. A su vez, se encontraron inconsistencias en la información del gasto, lo cual es indicativo que el gasto no se considera en la gestión, ni se dispone de

indicadores financieros que apoyen la toma de decisiones. Frente a esto se recomendó fortalecer el sistema de información para la gestión financiera de los programas, de modo que esto permita vincular el gasto con variables de producción (Daigre et al., 2007).

Por otra parte, el estudio realizado por Focus (2012), planteó que el sistema de subvenciones actual -mayoritariamente por niño atendido-, es en principio correcta, pero requiere perfeccionamiento ya que la duración de la intervención no siempre queda acotada, con lo que se corre el riesgo de la sobre institucionalización. Focus (2012) recomendó estudiar en profundidad el esquema de financiamiento, buscando asegurar que existan incentivos que condicionen el pago según los resultados exitosos en NNA. En cuanto al monto de las subvenciones, se sugirió que este debe ajustarse a los costos efectivos de realizar un plan de intervención exitoso. Esto, considerando que es el Estado quien se debe hacer cargo del financiamiento total del costo total de las atenciones, lo cual también le permite exigir estándares de calidad (Focus, 2012).

A partir de lo anterior, se señalan las siguientes recomendaciones:

- a. Dada la organización política de Chile, el financiamiento de los programas debe hacerse a nivel central. No obstante, cada localidad posee una demanda particular, por lo que es importante que exista la flexibilidad necesaria para que la administración de los recursos se realice en función de satisfacer su demanda específica.
- b. Definir estándares mínimos de calidad para la atención de NNA por programas, y en base a eso determinar qué porcentaje del costo total de cumplir con estos estándares va a ser lo que financiará el Estado.
  - i. El monto financiado puede comprender el 100% del costo total, como sucede en todos los países estudiados y tal como proponen diversos actores consultados. En este caso, las ONG podrán aportar recursos privados para iniciativas complementarias o para mejorar aún más estos estándares definidos, pero siempre quedando asegurado el piso mínimo de calidad. En el Taller de Expertos algunos miembros sugirieron esto podría tener el inconveniente de desvincular a la sociedad civil en su compromiso con el financiamiento de la protección de NNA que existe hoy, aumentando significativamente los costos para el Estado y disminuyendo la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.
  - ii. Si se define que lo financiado será sólo un porcentaje del costo total definido en base a los estándares previamente establecidos, se recomienda que el Estado asuma los riesgos de subfinanciamiento que esto implica en caso de las ONG que no son capaces de obtener recursos de privados, como sucede hoy en día en algunas regiones del país, según fue reportado en el Taller de Expertos.
- c. Definir cuál será la forma de financiamiento de los diversos programas de protección especializada. En este sentido las alternativas son: mantener el sistema mixto en que parte de los recursos son fijos y otro porcentaje variable por niño atendido, volver a un sistema de

subvención por niño atendido o moverse hacia un sistema de pagos basales. Se deberá estudiar el esquema apropiado para cada tipo de programa (ambulatorios, familias de acogida o cuidado residencial), sus objetivos y el tipo de oferente, velando de que se cubran los costos de todas las etapas de la intervención y que no existan incentivos para la sobre institucionalización o sobre intervención.

- d. Con el fin de apoyar la labor que cumplen las familias de acogida en la crianza de un NNA, y de facilitar que el NNA cuente con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades, se recomienda velar por que estas familias reciban un pago de acuerdo a los gastos que implica la crianza de un NNA, considerando la etapa de desarrollo en la que éste se encuentre. Por ejemplo, se puede considerar el caso de Inglaterra y Nueva Zelanda, donde se entregan bonos especiales para educación primaria y alimentación de lactantes, entre otros beneficios. Incluso, algunos países estudiados entregan algún tipo de bonificación o sueldos a los cuidadores que va más allá de los meros costos de mantención del NNA que tienen a su cargo

## **6. Sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de NNA, y evaluación de las intervenciones de NNA en el Sistema de Protección Especializada**

Una de las funciones más importantes de los sistemas de información dentro los sistemas de protección a la infancia es observar, entender y determinar el impacto de los procesos en la situación y bienestar de los NNA, así como la interacción entre este sistema y otros sistemas, como el de salud y educación. Las principales funciones de estos sistemas son: (1) Dar cuenta de la situación de la niñez y los cambios que se experimenten, (2) Llevar a cabo un seguimiento y monitoreo de los NNA en el sistema de protección especializada, y (3) Evaluar si las intervenciones y programas implementados están siendo efectivos en la consecución de sus objetivos.

Cabe señalar que los países a ser considerados en este estudio difieren ampliamente en los sistemas de información y de evaluación que utilizan en cuanto a su nivel de sofisticación, enfoques y usos. Por ejemplo, en el caso de Nueva Zelanda, al depender del Ministerio de Desarrollo Social, la Agencia de Niños, Jóvenes y Familias (CYF) tiene un sistema de accountability difuso y fragmentado. Esto, en el sentido de que cada área del desarrollo del NNA (salud, educación, etc.) responde por separado con sus propios indicadores. Por otro lado está Inglaterra que ha puesto mayor énfasis en el área de monitoreo y evaluación.

De acuerdo a las funciones del sistema, las principales recomendaciones son:

- (1) Dar cuenta de la situación de la niñez en general y los cambios que se experimenten
- Actualmente Chile no cuenta con informes y estadísticas del mismo modo a como se lleva a cabo en el resto de los países estudiados. En este sentido, se recomienda que Chile cuente con informes y



estadísticas oficiales, periódicas y de conocimiento público que muestren la situación de los NNA en el país, y criterios e indicadores que den cuenta de éste ámbito de la infancia y la adolescencia y que nos permitan evaluarnos como país y determinar las brechas y necesidades pendientes.

- a. Basándose en las recomendaciones de la Dirección de Presupuestos y la experiencia internacional en el ámbito de la protección especializada, se deben definir indicadores para evaluar anualmente los avances y brechas en la protección de NNA. Estos indicadores, más que medir el impacto de ciertas técnicas o programas, deben mostrar resultados a nivel poblacional que sean consecuentes con el objetivo final que se quiere lograr para los NNA del país.

(2) Llevar a cabo un seguimiento y monitoreo de los NNA en el sistema de protección especializada

En cuanto a los sistemas de monitoreo y seguimiento de los NNA en el sistema de protección, la tendencia internacional en el último tiempo, según lo reportado por Unicef, ha sido crear sistemas integrados que permitan una coordinación efectiva con la oferta pública a nivel local, una atención multidisciplinaria e integral adecuada para la necesidad de los afectados y además la generación de alertas en caso de indicadores de abusos o maltrato presentados por NNA en diversos contextos (salud, educación, etc.).

En base a las evaluaciones realizadas, la Dirección de Presupuestos ha considerado que las funciones y actividades en este ámbito eran adecuadas pero insuficientes. Esto, ya que se dispone de una amplia gama de instrumentos, pero no se realizan funciones ni actividades de seguimiento y evaluación del programa en su conjunto. Ante esto, Diagre (2007) recomienda fortalecer estas funciones, donde se debería al menos poder medir los indicadores de la matriz de marco lógico y tener estadísticas del número de beneficiarios atendidos, no sólo de los ingresados (Diagre et al., 2007).

De acuerdo al estudio realizado por (Focus, 2012), no existe un aprovechamiento de los datos disponibles. Es así que en el estudio referido se planteó la necesidad de crear un sistema integrado de información, que articule las bases de datos existentes en el área, permitiendo el intercambio expedito y oportuno de información.

En este contexto, se proponen las siguientes recomendaciones para el Sistema de Protección de la Infancia y la Adolescencia en Chile:

- a. Acorde con las sugerencias de la Dirección de Presupuestos, de los expertos y la experiencia internacional, se propone crear un sistema de información integrado con otras bases de datos que permitan tener más información al momento de la intervención de modo de obtener una mirada holística de cada NNA y que permita generar alertas tempranas en

base a indicadores de riesgo previamente definidos. Este sistema de información debiese permitir articular y empalmar las bases, reduciendo de esta forma esfuerzos redundantes. Esto debido a que la ausencia de un sistema de información integrado, entre las bases de datos de Senainfo, 24 horas, Sistema Informático de los Tribunales de Familia (SITFA), Ministerio Público y Defensoría Penal Pública, Gendarmería, Chile Crece Contigo, Sistema de Protección Social, Instituto de Previsión Social (por ejemplo, si el NNA recibe Subsidio de Discapacidad o Asignación Familiar, y quién se lo está dando), Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, entre otros, impide el aprovechamiento cabal de los datos registrados, así como el seguimiento de casos en su trayectoria por distintos sistemas. Con el objetivo de resguardar la confidencialidad de los datos y optimizar la coordinación, este sistema debe estar alojado a nivel central en el organismo encargado del Sistema de Protección, pero debe ser alimentado a nivel local por los diferentes actores que tienen incidencia en los NNA.

- i. En base a lo propuesto en el Taller de Expertos, este sistema deberá además ser georreferenciado, con el objetivo de poder considerar la oferta pública y las necesidades específicas para el territorio en el que se encuentra el NNA y su familia. Otro objetivo de la georreferenciación será evitar el desarraigo entre el NNA y su familia, optimizando el uso de los recursos que se encuentran en el lugar en el que ellos residen.
  - ii. Junto con este sistema de información se deben desarrollar protocolos para el uso y resguardo de la confidencialidad de la información.
- b. Países como Nueva Zelanda, Inglaterra y Suecia han destinado recursos especiales para la atención de NNA y sus familias que requieran una intervención más urgente o que presenten un alto riesgo de vulneración en base a criterios predefinidos. En este sentido, en Chile se recomienda evolucionar hacia un sistema de información que permita priorizar de forma automática los casos en la medida en la que van ingresando, según criterios de urgencia y gravedad, y derivarlos al nivel y/o servicio correspondiente según protocolos establecidos, con el objetivo de manejar la demanda de la forma más eficiente y eficaz al momento de gestionar los recursos cuando éstos sean escasos y/o limitados.
- c. El sistema propuesto debe ser dinámico y permitir un seguimiento de cada NNA, midiendo que se otorguen las prestaciones requeridas y definidas en el plan de intervención, ingreso del NNA a otros sistemas como psiquiátrico, justicia juvenil, penal, de protección social, etc. El proceso de seguimiento de cada NNA debe permitir una evaluación permanente de su situación que permita un ajuste periódico, idealmente cada 6 meses (siguiendo con la experiencia internacional) de cada NNA de modo de asegurar una intervención atinente a sus cambiantes necesidades. En caso de no cumplirse con los procesos antes mencionados, y/o en base a protocolos y estándares predefinidos, este sistema debe generar alertas que permitan actuar de manera oportuna y atinente a la situación de cada NNA.

- d. Por último, es importante dar cuenta de una recomendación tomada desde el Taller de Expertos, en el que se expuso la necesidad de que estos sistemas e informes estén integrados con la intervención, es decir, que los profesionales puedan efectivamente usarlos para tomar decisiones respecto a la intervención en cada caso de NNA a su cargo. En este sentido, para que los sistemas funcionen, tienen que facilitar la gestión, haciendo posible un mejor proceso de toma de decisiones en todos los niveles involucrados.

Para resguardar la confidencialidad del uso de los datos y al mismo tiempo lograr la meta previamente explicada, la información deberá ser detallada para los profesionales que trabajan directamente con los NNA y para los directivos y el nivel central, la información deberá presentarse de forma agregada. Deberá analizarse la factibilidad del uso de la información a la luz de la Ley N° 19.628 de 1999 sobre protección de la vida privada.

- (3) Evaluar si las intervenciones y programas implementados están siendo efectivos en la consecución de sus objetivos.

Como se mencionó anteriormente, los Sistemas de Información deben permitir también la evaluación de los programas e intervenciones dirigidas a los NNA en el Sistema de Protección Especializada con el fin de alcanzar la excelencia en los servicios que se entregan en base a criterios y estándares predefinidos.

En las evaluaciones de la Dirección de Presupuestos se indican falencias en cuanto a los indicadores utilizados para la evaluación. Esto, ya que las estadísticas de Sename se organizan según las atenciones realizadas, y no se observa la trayectoria de cada niño dentro de la red, de modo de poder verificar si se cumple la restitución de sus derechos y su reinserción social (Focus, 2012). Además, si bien ha existido una tendencia hacia la medición de los resultados, los indicadores requieren una definición más clara (como por ejemplo, la de “egreso favorable”). Se planteó también que los indicadores de procesos y resultados requieren una mejoría, donde se mida la asistencia y adherencia de los NNA a los proyectos. Además, se consideró necesario incorporar indicadores de impacto, para así verificar si los efectos de restitución de los derechos y reinserción social, son atribuibles a la participación en los programas (Focus, 2012).

Por último, y bajo este mismo punto, las evaluaciones hechas por la Dirección de Presupuestos muestran que si bien se realizan supervisiones periódicas a los programas, la información no está disponible en formato digital a nivel central, ya que faltan protocolos estandarizados para que esto se lleve a cabo. Esta carencia impide poder evaluar la información levantada, para así poder tomar acciones para mejorar el sistema. Ante esto se propuso crear protocolos estandarizados para registrar la información digitalmente (Focus, 2012).

Para mejorar este ámbito en Chile, se proponen dos iniciativas:

- a. Generar un sistema permanente y periódico de evaluación de impacto de las intervenciones, de modo de asegurar calidad, invertir los recursos de manera eficiente y llevar a cabo las intervenciones que han demostrado ser más beneficiosas para reparar las vulneraciones sufridas y lograr la revinculación exitosa del NNA al sistema familiar. Para esto, se debe medir el impacto de las diferentes metodologías y técnicas de intervención, definiendo indicadores de impacto según el programa, existencia de otras evaluaciones que permitan comparar resultados, la relevancia de estos indicadores al momento de tomar decisiones, y eficiencia en el uso de los recursos intervenidos. En otras palabras, y tal como fue expuesto en el Taller de Expertos, este sistema deberá servir para hacer gestión de calidad y procesos de mejora continua. Siguiendo el ejemplo de Inglaterra, a partir de estas evaluaciones se deberán elaborar informes que estén disponibles para todo público con el objetivo de fomentar la transparencia y difundir las buenas prácticas. Además, se deberán llevar a cabo reportes anuales con un resumen de las evaluaciones realizadas cada año.  
Adicionalmente, se podría considerar la recomendación hecha en el Taller de Expertos de que estas evaluaciones las lleve a cabo un organismo independiente al encargado de la protección especializada, con el fin lograr transparencia y objetividad en los resultados de estas evaluaciones.
- b. Además, se requiere hacer seguimiento a los NNA atendidos por el sistema de protección especializada, y analizar si se ha cumplido el objetivo del restablecimiento de los derechos y reinserción social, y si es que, en promedio, se insertan de igual manera al resto de los NNA, para evaluar la efectividad de las intervenciones. Estas evaluaciones deberán tener un impacto en el financiamiento de los programas, con el objetivo de entregar recursos de manera más eficaz y eficiente, tal como sugiere la experiencia internacional y como se propuso en el Taller de Expertos.

## **7. Características y orientaciones de los programas de protección especializada**

Existen diferencias en el foco que tienen los sistemas de protección especializada de los diferentes países. Gilbert et al. (2011) plantean que es posible posicionar a los países en dos orientaciones. Por una parte se encuentran los sistemas con orientación hacia la protección del niño, en los cuales la protección de NNA y la prevención de posibles abusos tiene un papel central. Por otra parte, existen los sistemas con orientación hacia el servicio de la familia, que tienen un énfasis en la prevención, donde los problemas relativos a la familia adquieren mayor importancia, viendo así al maltrato infantil como el resultado de una problemática familiar.

De lo investigado en el presente estudio se puede concluir que Colombia, Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda y Chile se encuentran entre los países cuyos sistemas tienen una orientación hacia la protección del niño, los cuales dirigen su acción a la protección del NNA y la prevención de la

vulneración de sus derechos. Respecto a la segunda orientación, de los países estudiados, Suecia es de aquellos que intenta canalizar los recursos en la provisión de condiciones para la familia, de manera de reducir el surgimiento de las “crisis” que resultan en vulneraciones de derechos de NNA (Unicef, 2015). No obstante, los países suelen incorporar aspectos de ambas orientaciones, ubicándose así en un punto más intermedio. es decir, trabajando con las familias al tiempo que intervienen en los NNA vulnerados.

De estas orientaciones se deriva la definición del sujeto de atención que hace cada sistema. Por lo general, estos atienden a NNA que han sido o están en riesgo de ser abusados o maltratados. Con esto, en todos los países, se incluye la prevención dentro de la oferta programática del sistema de protección especializada, buscando responder de manera temprana a la vulneración de los derechos. Además, en todos los casos, excepto en Inglaterra, la protección especializada también atiende a adolescentes en conflicto con la ley.

El proceso para ingresar al sistema suele iniciarse con un reporte o remisión, donde puede ser obligatorio para todos denunciar, como es en Suecia; obligatorio solo para algunos, como en Canadá y Nueva Zelanda; o voluntario, como en Inglaterra. A esto le sigue un proceso de investigación, donde se indaga en la vida del NNA y su familia. Por último, a partir de esto, se elabora un plan de intervención.

Para elaborar este plan de intervención, en todos los países estudiados, se incluye a la familia y al niño, en el que todas las partes involucradas deben estar de acuerdo con las acciones comprometidas. De esta forma, se busca llevar a cabo acciones de protección por la vía administrativa y sin judicialización de los casos. Sólo en el caso en el que no haya acuerdo sobre el plan de intervención, o en casos extremos o de suma urgencia, el caso pasa al tribunal correspondiente, donde el juez tiene la potestad de realizar una intervención sin el consentimiento de los padres o el NNA.

En cuanto a las acciones de protección y los programas ofrecidos, el principal objetivo a tener en cuenta es el interés superior del niño y evitar separar al NNA de su familia, para lo cual se prioriza el ingreso de los NNA a programas de reparación ambulatorios. No obstante, cuando en función del interés superior del niño es necesaria la separación de la familia de origen, se busca que el NNA quede bajo el cuidado de algún familiar. En caso de que esto no sea posible, el NNA es ubicado con una familia de acogida. Los sistemas de residencias, en cambio, son utilizados en la menor medida posible, preferentemente para adolescentes en conflicto con la ley, problemas psiquiátricos serios, y/o abuso de sustancias.

A pesar de que el NNA sea separado de su medio familiar, se busca preservar el vínculo con la familia a toda costa, ubicando al NNA en un hogar cercano a su hogar de origen, como en el caso sueco, y acordando un plan de visitas a los padres, como en Inglaterra, Nueva Zelanda y Canadá.

Además, todos los países estudiados incluyen en sus programas el trabajo con las familias como un componente fundamental y un pilar base en la intervención.

Para el caso chileno, la Dirección de Presupuesto en sus evaluaciones determinó que en el proceso de ingreso de los NNA al sistema de protección especializada, no existe un mecanismo estandarizado para realizar una evaluación de diagnóstico al NNA, así como tampoco durante la intervención y el egreso (Focus, 2012). En este sentido, no existen definiciones y criterios claros acerca de cuándo un juez debe decretar que un NNA debe ser separado de su familia de origen. Otra debilidad de este proceso es que no existen definiciones formales que permitan a los jueces decidir la internación de NNA en centros del Programa de Administración Directa o de instituciones colaboradoras, lo cual hace que la decisión dependa del criterio del juez (Diagre et al., 2007).

En cuanto a los tipos de intervención, Focus (2012) evidenció que ha existido una redistribución de NNA atendidos entre las distintas modalidades, con un incremento de atenciones para las modalidades de medio libre de Justicia Juvenil, programas ambulatorios de Protección de Derechos y Familias de Acogida, junto con una disminución en las atenciones de las OPD y las residencias. Al respecto se recomendó que esta redistribución sea parte de una planificación y diseño formal, alineado con definiciones estratégicas y estudios de demanda correspondientes. Además se consideró que, si bien es importante privilegiar que los NNA que están bajo tutela estatal estén en Familias de Acogida, también se sugirió propiciar la reinserción de niños en sus familias de origen o extendidas, por lo cual se requiere la reapertura de programas de fortalecimiento familiar.

A su vez, según los indicadores disponibles (egresos favorables, permanencia y no reingreso), son de preocupación los niveles de reingresos de los niños en los sistemas de protección y de justicia juvenil, y la larga permanencia de los niños en residencias y familias de acogida.

De este análisis se desprenden las siguientes recomendaciones:

- a. En base a las recomendaciones entregadas por la Dirección de Presupuestos y diversos actores, se recomienda estandarizar los mecanismos de ingreso de los NNA al sistema de protección especializada. Por una parte, se propone estandarizar los programas y herramientas de diagnóstico y monitoreo de los NNA. Por otra parte, sería necesario unificar criterios entre los Jueces de Familia de modo de llevar a cabo procesos más transparentes, objetivos y equitativos.
- b. Dentro de las causales de ingreso al sistema de protección especializada, se sugiere incluir el caso en el cual el NNA está en riesgo de ser víctima de abuso o maltrato, con el fin de prevenir futuros daños mayores.
  - i. La identificación de estos NNA se logrará gracias a un sistema integrado de información (mencionado anteriormente) que permita detectar alertas de manera temprana.

- ii. Se deberá tener un importante foco en el trabajo con la familia de cada NNA, el cual deberá ser especializado e integral en base a las necesidades y particularidades de cada caso.
- c. Para facilitar el proceso de ingreso al sistema de protección especializada, se sugiere implementar, como una primera alternativa, soluciones por la vía administrativa, buscando llegar a acuerdos con el NNA y su familia, y que no todos los casos pasen por la vía judicial. No obstante, aquí es preciso analizar con mayor detenimiento en qué casos sería posible llegar a soluciones por la vía administrativa, y en cuáles deben ser derivados al sistema judicial. Asimismo, se deberá estudiar qué organismo estará encargado de determinar la vía que siga cada caso (administrativa o judicial) en base a los criterios previamente definidos.
- d. Al momento de idear el plan de intervención para cada NNA, independientemente si se hace a través de la vía administrativa o judicial, se deberá escuchar la voz del NNA, bajo el principio de la participación y autonomía progresiva, y de su familia, tomando en consideración sus puntos de vista y deseos, lo cual deberá ser determinante al momento de tomar cualquier decisión.

La construcción de los planes de intervención en conjunto con la familia y el NNA, deberá hacerse por medio de una instancia competente encargada de idear un plan de cuidado para el NNA, y buscar llegar a un consenso con el NNA y su familia sobre la intervención a realizar. En este sentido, es posible seguir el ejemplo de Nueva Zelanda y Canadá que cuentan con instancias formales para lograr estos acuerdos.

- e. Rediseñar la oferta de los programas de Sename. Tal como se dijo en el Taller de Expertos y como sugiere la experiencia internacional, los programas debieran basarse en modelos holísticos de intervención, atendiendo al NNA como un ser integral, y no en base a sus síntomas. Esto tiene una ventaja no sólo en términos de la efectividad de las intervenciones, sino también en cuanto a la eficiencia de los recursos, evitando la duplicación de oferta y la sobre-intervención de algunos NNA y sus familias.
  - i. En primer lugar, se deberán reducir los casos por profesional de modo de mejorar la calidad de las intervenciones.
  - ii. Además, se deberá contar con un gestor de casos (también mencionado en el punto acerca de la relación con el sistema de protección social) que mire al NNA y su familia de forma integral, gestionando recursos desde todos los servicios disponibles.
  - iii. Se propone la creación de programas multimodales, que consideren las particularidades del territorio en las que se encuentra el NNA y su familia, que traten temas transversales a todo plan de intervención como competencias parentales, relaciones vinculares, maltrato complejo y reinserción en la comunidad.

- f. Fomentar que cuando el NNA deba ser separado de su medio familiar, y no cuente con otros familiares que se puedan hacer cargo de su cuidado de manera adecuada, sea derivado a una familia de acogida. Para esto es necesario realizar un buen diseño de familias de acogida, contando con distintos tipos de acogimiento para distintos tipos de problemas. Asimismo, analizar si la duración de las intervenciones en Chile permite contar con esta alternativa como algo temporal. Siguiendo el modelo de Suecia, se recomienda que si el NNA está en el mismo hogar de acogida por 3 años o más, se debe considerar la adopción o transferencia de la custodia.

## **8. Mecanismos y Modalidades de Supervisión**

Tal como se estableció anteriormente, una adecuada supervisión permite que exista transparencia en cuanto a la calidad de los servicios, lo cual guía la toma de decisiones y permite realizar mejoras en el sistema de protección especializada.

Tanto en Nueva Zelanda como en Colombia y en Chile, la supervisión de los servicios de protección especializada recae sobre la misma entidad responsable de otorgar estos servicios. Si bien esta modalidad es económica y eficiente en el sentido de que no se requiere entrenamiento y especialización de otros organismos, tiene el problema de que el sistema de protección especializada es a la vez juez y parte en la forma en la que imparte sus programas y lleva a cabo sus acciones.

Inglaterra, por el contrario, cuenta con un organismo regulatorio que no depende del gobierno sino del Parlamento, es decir, funciona autónomamente del servicio de protección especializada de este país.

Suecia, por su parte, cuenta con un sistema más intermedio en el que si bien la entidad que se responsabiliza de supervisar es estatal, ésta depende de un ministerio diferente al del sistema de protección especializada. De esta forma, si bien no se hace necesario crear un organismo autónomo, es posible obtener un mayor grado de objetividad y transparencia en los procesos de supervisión.

En cuanto a los mecanismos de supervisión con que se cuenta, se podría decir que en todos los países estudiados, las supervisiones se realizan con datos cualitativos (percepciones, entrevistas, visitas a terreno) y también cuantitativos. Estas supervisiones se basan en normas estandarizadas, y es posible decir que todos cuentan con indicadores previamente establecidos. Estos indicadores tienden a evaluar si el programa supervisado ha cumplido con sus objetivos en cuanto al logro de resultados esperados y calidad de la atención entregada, todo en base a estándares predefinidos. Respecto a la temporalidad de las supervisiones, es posible determinar que sólo Suecia posee un



patrón establecido. El resto de los países estudiados aplica supervisiones sin previo anuncio y en base a las necesidades que se van presentando.

A excepción de Canadá, en todos los países se lleva a cabo la supervisión desde el nivel central. De hecho Inglaterra cuenta con un sistema de capacitaciones y manuales para velar por la unificación de criterios entre todos los supervisores. En Canadá en cambio, los mecanismos y criterios de supervisión dependen de cada inspector, no existiendo mecanismo alguno de unificación de criterios, lo que puede llevar a una gran disparidad y poca transparencia en el proceso.

En Colombia, Nueva Zelanda e Inglaterra se reporta la elaboración de informes a la autoridad pertinente luego de cada supervisión, pero sólo en Inglaterra éstos son de conocimiento público.

Respecto a las implicancias que tienen los resultados de las supervisiones, el único país que reporta incidencia en el financiamiento de programas es Canadá, pero esto es sólo para los privados que administran programas de protección especializada, los que representan menos de un 1% de la oferta. Para los programas estatales de protección especializada, todos los países reportan que las supervisiones son utilizadas como mecanismos de control de cumplimiento de objetivos, pero no hay mención al control financiero.

De lo anterior, es posible obtener las siguientes recomendaciones:

- a. Migrar la responsabilidad de la supervisión a un ente independiente del organismo a cargo de proveer los servicios de protección especializada. Este ente independiente podría ser autónomo, como en el caso de Inglaterra, o simplemente depender de un ministerio diferente, como es el caso de Suecia. Incluso se podría pensar en una instancia dentro del mismo ministerio, pero con las facultades e independencia suficiente como para supervisar con objetividad las labores cumplidas en la prestación de servicios de protección especializada. Todas estas opciones aportarán mayor transparencia y objetividad a los procesos de supervisión que se ejercen actualmente.
- b. Basándose en el modelo de Nueva Zelanda, se recomienda incluir la supervisión directa a profesionales que trabajan directamente con NNA, ya sea de programas públicos como de privados, de modo de evaluar su estado de salud y competencias para trabajar con cada caso que tengan a su cargo. Es decir, crear un sistema de supervisión ya no sólo a nivel de programa, sino también a nivel del personal que trabaja en estos programas de protección especializada.

## **9. Modalidades de Acreditación de Programas y Proyectos**

En todos los países existe algún mecanismo de acreditación, sin embargo, los objetivos de estos varían según las particularidades de cada sistema de protección especializada. Tanto para programas

estatales, como para programas ejecutados por ONGs y familias de acogida, se necesita de la acreditación para poder funcionar. Además es posible ver que la acreditación también es necesaria para poder recibir dinero del Estado para ejecutar los programas.

Respecto al organismo que acredita, tanto en Inglaterra (Ofsted), como en Suecia (National Board of Health and Welfare) y Canadá (SDPP) éste es independiente del organismo responsable de la protección especializada. Para llevar a cabo la acreditación, Canadá y Colombia realizan visitas a terreno, y solicitan antecedentes financieros y legales. Inglaterra y Nueva Zelanda, por su parte, sólo utilizan métodos cualitativos como inspecciones en terreno y entrevistas al personal.

En Inglaterra y Nueva Zelanda no sólo se acredita la institución que realiza el programa, sino además el programa mismo, asegurando que los profesionales que trabajan con NNA están capacitados para hacerlo y que cumplan los requisitos de salud y legales necesarios. En Nueva Zelanda incluso deben ser acreditados los cuidadores de cada familia de acogida.

Luego de la acreditación Inglaterra lleva a cabo un proceso de retroalimentación a las instituciones, con el objetivo de mejorar aquellos aspectos que estén más débiles, independiente de si se logra la acreditación o no.

En base a lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones al sistema de protección especializada en Chile:

- a. En base a la experiencia internacional y a las opiniones recabadas en el taller de expertos, se debiera acreditar no sólo a los organismos colaboradores sino también los programas que se ejecutan en diferentes aspectos o niveles en base a estándares previamente definidos:
  - i. Currículum del programa
  - ii. Gestión Técnica
  - iii. Idoneidad del personal que trabaja con NNA
  - iv. Infraestructura
- b. Siguiendo el ejemplo de Inglaterra, Canadá y Suecia, el proceso de acreditación debiera ser llevado a cabo a través de un organismo autónomo o independiente de quien tiene a cargo el sistema de protección especializada. Esto debe hacerse a través de métricas objetivas que eviten discrecionalidad al momento de acreditar o no un programa o institución.

## **10. Formación de Profesionales y Técnicos**

La especialización y la diligencia excepcional de las personas que trabajan con NNA y de los funcionarios de Estado, debieran ser principios orientadores en cualquier sistema de protección de NNA, con el objetivo de poder exigir el máximo profesionalismo en el abordaje de las problemáticas de la infancia y adolescencia.

La literatura sugiere que exista un programa de educación superior y/o de capacitación formal, instaurado por el Ministerio de Educación y/o a través de instituciones educacionales, que entregue competencias y herramientas a las personas que tratan directamente con NNA en el Sistema de Protección, como por ejemplo los Educadores de Trato Directo, específicas para sus cargos.

Por esta razón, países como Canadá, Suecia o Inglaterra se han preocupado de incluir el desarrollo de conocimientos teóricos y prácticos en quienes estudian para trabajar con NNA y quienes ya lo están haciendo, asegurando que existan las recompensas financieras adecuadas, de modo asegurar una atención de calidad a sus NNA.

Por otra parte, en todos los países estudiados existen requerimientos exigibles de estudios y competencias para todas las personas que trabajan con NNA en el sistema de protección, al momento de ser seleccionadas. Muchos de estos requerimientos además van aumentando en la medida en la que el funcionario se desarrolla en su trabajo, existiendo programas de educación continua obligatorios y periódicos que deben ser cumplidos para que un funcionario pueda continuar en su cargo, como es, por ejemplo, el caso de Inglaterra y Canadá.

Dado lo anterior, se recomiendan las siguientes medidas a ser aplicadas al Sistema de Protección Especializada chileno, con el objetivo de avanzar en el principio de especialización y diligencia excepcional que propone la Convención de Derechos del Niño.

- a. En primer lugar, en cuanto a la selección de personal para trabajar en el Sistema de Protección Especializada, se deben establecer exigencias mínimas en cuanto a estudios y competencias requeridas para cargos de trato directo con NNA en el Sistema de Protección, no sólo para el equipo técnico que trabaja con los NNA sino también de aquellas personas que ejercen como cuidadores o auxiliares.  
Estas exigencias deben ir acompañadas de un aumento en el financiamiento a programas de protección especializada para la contratación de personal más calificado a todo nivel. Esto con el objetivo de exigir el cumplimiento de estos estándares y evitar que los requisitos sean considerados una recomendación sujeta a la disponibilidad de recursos.
- b. En segundo lugar, como una medida más a largo plazo, se propone ir incorporando paulatinamente la enseñanza y aplicación de conocimientos teóricos y prácticos de intervención con infancia y adolescencia vulnerada en el currículum de las carreras del ámbito social como Trabajo Social, Técnico Social, Psicología y Medicina. En este sentido, y siguiendo los estándares internacionales, se debe avanzar hacia el ingreso de estudiantes de excelencia a los cursos relacionados con la intervención en NNA vulnerados, otorgándoles la mejor educación disponible. De esta forma, se pretende instaurar el trabajo con NNA vulnerados como una profesión que se haga cargo de las funciones de protección

de la infancia a un nivel especialista, y que construya relaciones efectivas con otras profesiones y también con los NNA y sus familias.

- c. Como una medida a corto plazo, se recomienda definir un programa de capacitación formal, estandarizado y periódico para todos los funcionarios estatales y pertenecientes a organismos colaboradores, con el fin de asegurar su especialización y actualización en materias referentes a la protección especializada de NNA.
  - i. Se debe incluir además dentro de estas capacitaciones a cuidadores de Familias de Acogida, con el fin de guiarlos y potenciar su importante rol, tal como se hace en países como Canadá e Inglaterra. Tal como se exige en Canadá, por ejemplo, los funcionarios estatales y pertenecientes a organismos colaboradores deberán cumplir con ciertas certificaciones a lo largo de su carrera que serán obligatorias, exigibles y atingentes al rol que juegan en la atención de NNA vulnerados.
  - ii. En base a lo sugerido en el Taller de Expertos, se deberá hacer desarrollar una capacitación adecuada para abogados y jueces de familia, quienes son actualmente los principales tomadores de decisiones respecto del destino y la intervención de cada NNA.

Finalmente, se propone un sistema de evaluaciones periódicas anuales a los funcionarios que trabajan directamente con NNA en el Sistema de Protección Especializada. Se debe tomar en consideración que el trabajo con estos NNA requiere de condiciones óptimas de salud física y mental, y el hecho de que es un trabajo desgastante que muchas personas no son capaces de sostener por periodos largos de tiempo. Por otra parte, se debe considerar la necesidad de contar con las certificaciones y requisitos previamente mencionados, con el objetivo de asegurar calidad en las intervenciones. Así, de modo de evitar vulneraciones a los NNA producto de deficiencias en el personal contratado en los diversos programas de protección.

## VIII. Referencias

- Angman y Gustafsson (2011). Combating child abuse and neglect in Sweden. REGIONFÖRBUNDET ÖREBRO. Recuperado el 24 de octubre de 2016, de [http://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs/Daphne\\_report\\_Sweden.pdf](http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/Daphne_report_Sweden.pdf).
- Batshaw Youth and Family Centres (2016). Our Mission. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <http://www.batshaw.qc.ca/en/who-we-are/our-mission>
- Barnombudsmannen (2016). About The Ombudsman for Children in Sweden. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de <https://www.barnombudsmannen.se/om-webbplatsen/english/>
- Booker, C. (2016). Fostering children is big business. *The Telegraph*. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/07/fostering-children-is-big-business/>
- Bromfield, L., y Higgins, D. (2005). National comparison of child protection systems. *Child Abuse Prevention Issues* (22), 1-31.
- Child, Youth and Family (2011). Budget announcement - more services for children in care. Child, Youth and Family, New Zealand Government. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de <http://www.cyf.govt.nz/about-us/news/2011/budget-announcement-more-services-for-children-in-care.html>
- Child, Youth and Family (2016). Who we are and what we do. Recuperado el 28 de septiembre de 2016, de <http://www.cyf.govt.nz/about-us/who-we-are-what-we-do/index.html>
- Child, Youth and Family (2016b). How we'll support you. New Zealand Government. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de <http://www.cyf.govt.nz/info-for-caregivers/becoming-a-caregiver/what-help-will-i-get-as-a-foster-carer.html>
- Child, Youth and Family (2016c). Excellence in Foster Care Awards. New Zealand Government. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de <http://www.cyf.govt.nz/info-for-caregivers/excellence-in-fostercare-awards.html>
- Child, Youth and Family (2016d). Interventions. New Zealand Government. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de <http://www.cyf.govt.nz/about-us/key-statistics/interventions.html>
- Child, Youth and Family (2016e). National Caregiver Training Programme. New Zealand Government. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de <http://www.cyf.govt.nz/info-for-caregivers/national-caregiver-training-programme/index.html>

Children's Action Plan (2015). About the Vulnerable Children Act 2014. New Zealand Government. Recuperado el 30 de septiembre de 2016, de <http://www.childrensactionplan.govt.nz/assets/CAP-Uploads/legislation/Vulnerable-Children-Act-2014-Factsheet-Feb-2015.pdf>

Children's Commissioner (2016a). State of Care 2016: What we learnt from monitoring child, youth and family. Recuperado el 23 de septiembre de 2016, de <https://drive.google.com/drive/search?q=Children%27s%20Commissioner,%202016>

Children's Commissioner (2016b). Our role and purpose. Recuperado el 25 de octubre de 2016, de <http://www.occ.org.nz/about-us/our-role-and-purpose/>

Comité de los Derechos del Niño (2012). Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados del Canadá, aprobadas por el Comité en su 61º período de sesiones (17 de septiembre a 5 de octubre de 2012). Naciones Unidas. CRC/C/CAN/CO/3-4.

Comité de los Derechos del Niño (2014a). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Quintos informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2011. Suecia. Naciones Unidas. CRC/C/SWE/5.

Comité de los Derechos del Niño (2014b). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Quintos informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2014. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Naciones Unidas. CRC/C/GBR/5.

Comité de los Derechos del Niño (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. Naciones Unidas. CRC/C/CHL/CO/4-5.

Comité de los Derechos del Niño (2016). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Naciones Unidas. CRC/C/GBR/CO/5

Committee on the Rights of the Child (2016). Concluding observations on the fifth periodic report of New Zealand. Advance unedited version. CRC/C/NZL/CO/5.

Consejo Nacional de la Infancia (2015). Estudio "Modelización de sistemas locales de infancia y factibilidad del modelo de gestión local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes" realizado por FOCUS, Estudios y Consultorías. Santiago, Chile.

- Consejo Nacional de la Infancia (2015). Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- Corporate Watch (2015). The Foster Care Business. 15 de diciembre de 2015. Recuperado el 28 de octubre de 2016, de <https://corporatewatch.org/news/2015/dec/15/foster-care-business>
- Courtney, M. (1998). The Costs of Child Protection in the Context of Welfare Reform. *The Future of Children*. 8(1) Protecting Children from Abuse and Neglect, 83-103.
- DANE (2010). Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020. Estudios postcensales 7.
- Defensoría del Pueblo (n.d.). Defensorías Delegadas. Recuperado el 4 de octubre de 2016, de <http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/2172/Defensor%C3%ADa-Delegada-para-la-Infancia-la-Juventud-y-Adulto-Mayor.htm>
- Del Castillo, C., Isaza, L., Bechara, S., Rodríguez, J., Martínez, M. (2015). Building a comprehensive child protection system in Colombia: The architecture, cost and gaps. Global Affairs Canada y Unicef. Recuperado del 5 de octubre de 2016, de [http://www.unicef.org/protection/files/Colombia\\_CP\\_system\\_case\\_study.pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Colombia_CP_system_case_study.pdf)
- Department for Education (2011). Fostering Services: National Minimum Standards. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/192705/NMS\\_Fostering\\_Services.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192705/NMS_Fostering_Services.pdf)
- Department for Education (2014). Promoting the education of looked after children Statutory guidance for local authorities. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/335964/Promoting\\_the\\_educational\\_achievement\\_of\\_looked\\_after\\_children\\_Final\\_23-....pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335964/Promoting_the_educational_achievement_of_looked_after_children_Final_23-....pdf)
- Department for Education (2015). Children looked after in England. Department for Education, National Statistics. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/464756/SFR34\\_2\\_015\\_Text.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/464756/SFR34_2_015_Text.pdf)
- Dinarattigheter (2016). The Social Services Act: What does the Social Services Act say? Recuperado el 26 de septiembre de 2016, de <https://dinarattigheter.se/en/your-rights/what-does-the-law-say/the-social-services-act%E2%80%A8/>

- EDUCALOI (2016). When to Report a Case to the Director of Youth Protection. Recuperado el 28 de septiembre de 2016, de <https://www.educaloi.qc.ca/en/capsules/when-report-case-director-youth-protection>
- Fluke, J. D., & Wulczyn, F. (2010). A concept note on child protection systems monitoring and evaluation. New York: UNICEF.
- Försäkringskassan (2016). Child allowance. Recuperado el 25 de octubre de 2016, de [https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/nar\\_barnet\\_ar\\_fott/barnbidrag/!ut/p/z1/jZBNC4JAEIZ\\_jVdndFWkm5mVdlARy\\_YSGtsmqCtq2c9PqktRS3Ob4Xk\\_GKCQAW3ya8nzoRRNXk37nloHY71wtZWLM9BMFuhYfqxtE09f6gR2DwB\\_jINA\\_9FLACq3T1gzeVBZTOqacsCb65-AvSImOnGkESPUgyDBFyBpEgDIISieT3OagtgcMOrGOdeumm83kY2n6moILjOKpcCF4x9Vgp-E1xFv0A2RsIbZ1mN7-M6p3d3wHomehn/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/nar_barnet_ar_fott/barnbidrag/!ut/p/z1/jZBNC4JAEIZ_jVdndFWkm5mVdlARy_YSGtsmqCtq2c9PqktRS3Ob4Xk_GKCQAW3ya8nzoRRNXk37nloHY71wtZWLM9BMFuhYfqxtE09f6gR2DwB_jINA_9FLACq3T1gzeVBZTOqacsCb65-AvSImOnGkESPUgyDBFyBpEgDIISieT3OagtgcMOrGOdeumm83kY2n6moILjOKpcCF4x9Vgp-E1xFv0A2RsIbZ1mN7-M6p3d3wHomehn/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)
- Focus (2012). Estudio de Caracterización de Colaboradoras de SENAME que ejecutan Proyectos de Residencias de Protección y el Programa Familias de Acogida. Informe final.
- Focus (2013) Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores. Resumen Ejecutivo. Recuperado el 06 de noviembre de 2016, de [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-109121\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-109121_doc_pdf.pdf)
- Foster Carers Allowances (2016a). Fostering agencies. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de <http://fostercarers-allowances.co.uk/foster-care-allowances/fostering-agency-providers/>
- Foster Carers Allowances (2016b). Foster care allowances. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de <http://fostercarers-allowances.co.uk/>
- General Social Care Council (2009). General Social Care Council Submission to the Children, Schools and Families Select Committee inquiry into training of Children and Families Social Workers. Recuperado el 18 de noviembre de 2016, de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmchilsh/memo/trainingsocwor/ucm3902.htm>
- Gilbert, N., Parton, N., Skivenes, M. (2011). Child Protection Systems: International Trends and Orientations. Oxford University Press, New York, United States.
- GOV.UK (2016a). What we do. Department for Education. Recuperado el 6 de octubre de 2016, de <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education>



- GOV.UK (2016b). Age of criminal responsibility. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <https://www.gov.uk/age-of-criminal-responsibility>
- GOV.UK (2016c). Foster carers. Recuperado el 13 de octubre de 2016, de <https://www.gov.uk/foster-carers/help-with-the-cost-of-fostering>
- GOV.UK (2016d). About us: What we do. Ofsted. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted/about>
- GOV.UK (2016e). Inspections: Schools, colleges and children's services. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <https://www.gov.uk/topic/schools-colleges-childrens-services/inspections>
- Gouvernement du Québec (2004). Techniques d'éducation spécialisée. *Secteur de formation*, 20. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation.
- Government of Canada (2016a). Family Benefits. 23 de agosto de 2016. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de <https://www.canada.ca/en/services/benefits/family.html>
- Government of Canada (2016b). Funding: Child and Family Social Development projects – Eligibility. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de [http://www.esdc.gc.ca/en/funding/social\\_develop\\_child/eligibility.page#t1\\_apply](http://www.esdc.gc.ca/en/funding/social_develop_child/eligibility.page#t1_apply)
- Government of Canada (2016c). Evaluation of the Social Development Partnerships Program. Recuperado el 12 de octubre de 2016, de [http://www.esdc.gc.ca/en/reports/evaluations/2014/social\\_partnerships.page#h2.1](http://www.esdc.gc.ca/en/reports/evaluations/2014/social_partnerships.page#h2.1)
- Government Offices of Sweden (2016). Ministry of Health and Social Affairs. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-health-and-social-affairs/>
- Green-Pedersen (2002). New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance*, 15(2), 271-294.
- Gustavsson y MacEachron (2011). No Foster Child Left Behind: Child Welfare Policy Perspectives on Education. *Families in Society*, 92(3), 276-281.
- Healy, K., Lundstrom, T., & Sallnäs, M. (2011). A Comparison of Out-of-home Care for Children and Young People in Australia and Sweden: Worlds Apart? *Australian Social Work*. 64(4), 416-431

- HM Government (2015a). Working together to safeguard children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children. London: Department of Education.
- HM Government (2015b). Information sharing: Advice for practitioners providing safeguarding services to children, young people, parents and carers. Recuperado el 26 de septiembre de 2016, de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/419628/Information\\_sharing\\_advice\\_safeguarding\\_practitioners.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/419628/Information_sharing_advice_safeguarding_practitioners.pdf)
- Höjer, S. y Forkby, T. (2011). Care for Sale: The Influence of New Public Management in Child Protection in Sweden. *British Journal of Social Work*, 41, 93-110.
- ICBF (n.d.). Manual de Contrato. República de Colombia. Recuperado el 26 de octubre de 2016, de [http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Contratacion1/MANUAL\\_CONTRATACION.pdf](http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/Descargas1/Contratacion1/MANUAL_CONTRATACION.pdf)
- ICBF (2010). Proceso de Aseguramiento a la Calidad de Terceros: Procedimiento otorgamiento, renovación o negación de licencias de funcionamiento. Recuperado el 3 de noviembre de 2016, de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Especiales/prueba/AseguramientoDeLaCalidad/07F32CD7BA914EEDAD303038136CDF49>
- ICBF (2012). Lineamientos Técnicos. Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos. Documento ICBF No. LM11.PN13. Bogotá, Colombia.
- ICBF (2014). Resolución No. 7798. Por la cual se aprueban los Lineamientos de Programación y Ejecución de Metas Sociales y Financieras - Vigencia 2015 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Cecilia De la Fuente de Lleras - ICBF. Recuperado el 25 de octubre de 2016, de [http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/organigrama/Planeacion/subdireccion\\_programacion/2015/2/Lineamientos%20y%20Modificaciones/18E0EEBB62917AEDE053528511ACAB95](http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/organigrama/Planeacion/subdireccion_programacion/2015/2/Lineamientos%20y%20Modificaciones/18E0EEBB62917AEDE053528511ACAB95)
- ICBF (2015). Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Versión 1.0. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/sistema-nacional/3.%20Manual%20Operativo%20SNBF4.pdf>
- ICBF (2016a). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF>

ICBF (2016b). ICBF y las Entidades del Sector. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto/Sector>

ICBF (2016c). Gestión para la protección. Procedimiento para la atención a través de los equipos móviles de protección integral - EMPI. Trabajo Infantil. Restablecimiento de Derechos. Recuperado el 26 de septiembre de 2016, de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/procesos/misionales/proteccion/restablecimiento-derechos/P2.P%20Procedimiento%20Atenci%C3%B3n%20a%20NNA%20a%20trav%C3%A9s%20de%20los%20EMPI%20Trabajo%20Infantil%20v1.pdf>

Inland Revenue (2016). Child Support. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <http://www.ird.govt.nz/childsupport/explaining/overview/>

Juretic y Fuenzalida (2015). Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales. Serie Sistemas Públicos, N°11. Universidad de Chile.

Jones, R. (2015). Plans to privatise child protection are moving at pace. Social Care Network. The Guardian. Recuperado el 18 de noviembre de 2016, de <https://www.theguardian.com/social-care-network/2015/jan/12/child-protection-privatisation-ray-jones>

Kent County Council (2016). Payments: Payment for skills. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de <http://www.kentfostering.co.uk/how-to-foster/payments>

Lajoie, J., (2006). Quebec's child welfare system. CECW Information, #35E

Lathrop, F. (2014). La Protección Especial de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el Derecho Chileno. *Revista chilena de derecho privado*, (22), 197-229. Recuperado el 18 de junio de 2016, de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-80722014000100005](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722014000100005)

Luckock, B., Barlow, J., Brown, C. (2015). Developing innovative models of practice at the interface between the NHS and child and family social work where children living at home are at risk of abuse and neglect: a scoping review. *Child & Family Social Work*.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). Plan Protege. Recuperado el 3 de noviembre de 2016, de <http://www.minjusticia.gob.cl/plan-protege/>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016b). Plan de Acción para la Protección de la Infancia Vulnerada. Recuperado el 3 de noviembre de 2016, de <http://www.minjusticia.gob.cl/plan-de-accion-para-la-proteccion-de-la-infancia-vulnerada/>

- Ministerio de Justicia (2015). Balance de Gestión Integral, Año 2015. Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores. Santiago, Chile. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <http://www.sename.cl/wsename/otros/gestion/BGI-2015-SENAME.pdf>
- Ministry of Justice (2015). The Swedish judicial system. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de <http://www.government.se/contentassets/9ebb0750780245aeb6d5c13c1ff5cf64/the-swedish-judicial-system.pdf>
- Ministry of Children and Youth Services Ontario (2016). Children and Youth Services. Recuperado el 25 de septiembre de 2016, de <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/index.aspx>
- Ministry of Social Development (n.d.). Community Investment Strategy Results Measurement Framework – Vulnerable Children: Providing a line of sight for MSD and Providers - what are we contributing towards? Recuperado el 6 de octubre de 2016, de <https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/work-programmes/community-investment-strategy/cis-rmf-overview-vc-final.pdf>
- Ministry of Social Development (2016a). Core Services. New Zealand Government. Recuperado el 4 de octubre de 2016, de <https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/investing-in-children/five-core-services.html>
- Ministry of Social Development (2016b). Community Investment Strategy. New Zealand Government. Recuperado el 20 de octubre de 2016, de <https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/community-investment-strategy/>
- Ministry of Social Development (2016c). We help New Zealanders to help themselves to be safe, strong and independent. New Zealand Government. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de <https://www.msd.govt.nz/>
- Ministry of Social Development (2016d). Investing in New Zealand's Children and their Families. Expert Panel Final Report. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/work-programmes/investing-in-children/investing-in-children-report.pdf>
- Munro, E. (2011). The Munro Review of Child Protection: Final Report. A child-centred system. Department for Education, UK.
- Myers, J. E. (2008). A short history of child protection in America. *Family Law Quarterly*, 42 (3), 449-463.

- National Careers Service (2016). Social worker. Recuperado el 18 de noviembre de 2016, de <https://nationalcareersservice.direct.gov.uk/job-profiles/social-worker>
- Nett y Spratt (2012). Child Protection Systems: An international comparison of “good practice examples” of five countries (Australia, Germany, Finland, Sweden, United Kingdom) with recommendations for Switzerland. Fonds Suisse pour des projets de protection de l’enfance.
- NHS Digital (2016). Child Protection - Information Sharing Project (CP-IS). Recuperado el 23 de octubre de 2016, de <http://systems.digital.nhs.uk/cpis>
- NSPCC (2016). Child Protection in England. At a Glance. Recuperado el 29 de septiembre de 2016, de <https://www.nspcc.org.uk/preventing-abuse/child-protection-system/england/>
- Ofsted (2015). Guide to registration for children’s social care services. Recuperado el 25 de octubre de 2016, de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/487124/Guide\\_to\\_registration\\_for\\_childrens\\_social\\_care\\_services.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/487124/Guide_to_registration_for_childrens_social_care_services.pdf)
- Ofsted (2014). Children’s centre inspection handbook. Reference no. 130056. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/379470/Children\\_27s\\_20centre\\_20inspection\\_20handbook.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/379470/Children_27s_20centre_20inspection_20handbook.pdf)
- Ofsted (2015). Guide to registration for children’s social care services. Reference no. 090020. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/487124/Guide\\_to\\_registration\\_for\\_childrens\\_social\\_care\\_services.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/487124/Guide_to_registration_for_childrens_social_care_services.pdf)
- Oyarzún, Dávila, Ghiardo, Hatibovic (2008). ¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia. CIDPA y SENAME. Santiago, Chile. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de [www.sename.cl/wsename/otros/2012/ENFOQUE.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/2012/ENFOQUE.pdf)
- Proyecto de Ley de Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (2015). Mensaje N° 950-363. 21 de septiembre de 2015. Santiago, Chile.
- Safeguarding Children (2016). The Program. Australian Childhood Foundation. Recuperado el 20 de septiembre de 2016, de <http://www.safeguardingchildren.com.au/the-program/program-overview.aspx>

- Santé et Services Sociaux Québec (2016). Troubled Youth. Government du Québec. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de [http://www.msss.gouv.qc.ca/en/sujets/prob\\_sociaux/troubled\\_youth.php](http://www.msss.gouv.qc.ca/en/sujets/prob_sociaux/troubled_youth.php)
- Save the Children (2010). Child Protection Initiative. Building Rights-Based National Child Protection Systems: A Concept Paper to Support Save the Children's Work. Save the Children.
- Sename (n.d.). La Acción del Servicio Nacional de Menores en el ámbito de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia, Periodo 2006-2010. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de [http://www.edgardotoro.cl/wp-content/uploads/2015/02/marco\\_general\\_2006-2010.pdf](http://www.edgardotoro.cl/wp-content/uploads/2015/02/marco_general_2006-2010.pdf)
- Sename (2006). La Acción del Servicio Nacional de Menores en el Ámbito de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia. Periodo 2006-2010. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de [http://www.sename.cl/wsename/otros/doc\\_sename/marco\\_general\\_2006-2010.doc](http://www.sename.cl/wsename/otros/doc_sename/marco_general_2006-2010.doc)
- Sename (2012). Bases Técnicas. Línea de Acción Oficinas de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes 2012-2015. Gobierno de Chile.
- Sename (2015). Anuario Estadístico: SENAME 2015. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gobierno de Chile.
- Sename (2016a). Nuestra Institución. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <http://www.sename.cl/web/nuestra-institucion/>
- Sename (2016b). Bases Técnicas: Línea Programas. Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (PER). Recuperado el 15 de octubre de 2016, de [http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/p22\\_13-10-2016/BASES%20TECNICAS%20PER.pdf](http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/p22_13-10-2016/BASES%20TECNICAS%20PER.pdf)
- SENDA (2012). Resolución Exenta N°448. 9 de febrero de 2012. Santiago, Chile. Recuperado el 28 de octubre de 2016, de [http://www.senda.gob.cl/transparencia/pdf/RE\\_448.pdf](http://www.senda.gob.cl/transparencia/pdf/RE_448.pdf)
- Sida (2010). Child Protection: Conducting a Dialogue (Part 3). Sida, Department for Empowerment (Democracy, Human Rights and Gender Equality). Sweden.
- Simpson, M., Fast, E., Wegner-Lohin, J., Trocmé, N., (2014). Quebec's Child Welfare System. Canadian Child Welfare Research Portal. Information Sheet #136E.
- Socialstyrelsen (2016). About the National Board of Health and Welfare. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <http://www.socialstyrelsen.se/english/aboutus>
- Statistics Sweden (2016). Statistical Database. Recuperado el 15 de noviembre de 2016, de <http://www.scb.se/en/>

- Sutherland, J., Repin, N., Crump, T. (2013). Funding Health and Social Care in Montréal, Québec: A Review of the Methods and the Potential Role of Incentives. Canadian Foundation for Healthcare Improvement.
- Svensson, G. y Hojer, S. (2016). Placing Children in State Care in Sweden: Decision-making bodies, laypersons, and legal framework. En Burns, K., Poso, T., Skivenes, M. (Eds.). Child Welfare Removals by the State (pp. 85-88). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Synergy Fostering (2016). Choosing a fostering option: Independent fostering Agencies or Local Authority? Recuperado el 26 de octubre de 2016, de <http://www.synergy-fostering.co.uk/independent-fostering-agencies-or-local-authority/>
- Trocme, N., MacLaurin, B., Fallon, B., Shlonsky, A., Mulcahy, M., Esposito, T. (2009) National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM). Centre for Research on Children and Families, Centres for excellence for children's well-being: child welfare.
- Unicef (n.d.). Los derechos de los niños en Suecia. Recuperado el 28 de octubre de 2016, de <http://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/panels/Los%20derechos%20de%20los%20niños%20en%20Suecia.pdf>
- Unicef (1999). El Trabajo del Defensor de los Niños. *Innocenti Digest*. Florencia, Italia. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest1s.pdf>
- Unicef (2006). Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción territorial. Recuperado el 28 de septiembre de 2016, de <http://www.unicef.org/colombia/pdf/Infanciayadolescencia.pdf>.
- Unicef (2007). Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. United Nations Publications. Geneva, Switzerland.
- Unicef (2012). The Interagency Child Protection Information Management System (IA CP IMS). Unicef, Save the Children UK, International Rescue Committee.
- Unicef (2015a). Hacia un Rediseño Normativo del Sistema de Protección Especial de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Chile. Serie Los Derechos de los Niños, una Orientación y un Límite, N°2. Recuperado el 5 de septiembre de 2016, de <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2015/06/proteccion-especial-22.pdf>

- Unicef (2015b). Nueva Ley de Protección de la Infancia: 6 aspectos a destacar. Recuperado el 20 de septiembre de 2016, de <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/noticias/nueva-ley-de-proteccion-de-la-infancia-6-aspectos-a-destacar>
- Unicef (2016). Firma, ratificación y adhesión: El proceso de establecer obligaciones vinculantes para los gobiernos. Recuperado el 22 de septiembre de 2016, de [http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30207.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30207.html)
- Vázquez, (n.d.). La responsabilidad penal de los menores en Europa. Recuperado el 28 de septiembre de 2016, de <http://xa.yimg.com/kq/groups/13786338/919041224/name/V%C3%A1zquez+Gonz%C3%A1lez.+C.EUROPA-RESPONSABILIDAD+PENAL+DE+MENORES.pdf>
- Vialta, M. (2015). Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles. *Edicions de la Universitat de Barcelona*.
- Waldergrave y Coy (2005). A Differential REsponse Model for Child Protection in New Zealand: Supporting more timely and effective responses to notifications. *Social Policy Journal of New Zealand*, 25.
- Werth (n.d.). Sistemas de justicia juvenil: La experiencia comparada Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Recuperado el 5 de octubre de 2016, de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2005/05/sistemas-de-justicia-juvenil.pdf>
- Wulczyn, F., Daro, D., Fluke, J., Feldman, S., Glodek, C., Lifanda, K. (2010). *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*. Unicef, New York.



## IX. Normas Citadas

### **Canadá**

- Youth Protection Act 1977
- Youth Criminal Justice Act 2002
- Constitution Act 1982

### **Chile**

- Ley N°2.465. Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica. *Diario Oficial*. 16 de enero de 1979.
- Ley N°2.454. Fija normas sobre cotización y recaudación de cuotas sindicales y gremiales. *Diario Oficial*. 9 de febrero de 1979.
- Ley N°19.968. Crea los Tribunales de Familia. *Diario Oficial*. 30 de agosto de 2004.
- Ley N°16.618. Fija el texto definitivo de la ley de Menores. *Diario Oficial*. 5 de agosto de 1999.
- Ley N°20.032. Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención. *Diario Oficial*. 25 de julio de 2005.
- Proyecto de Ley: Sistema de garantías de los derechos de la niñez. Ingresado el 24 de septiembre de 2015. En Primer Trámite Constitucional.
- Proyectos de Ley: Crea la defensoría de los derechos de la niñez. Ingresado el 22 de marzo de 2016. En Primer Trámite Constitucional.

### **Colombia**

- Ley N°1098. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. *Diario Oficial No. 46.446*. 8 de noviembre de 2006.
- Constitución Política de Colombia. Actualizada con los actos legislativos a 2015. Corte Constitucional, República de Colombia.
- Código de la Infancia y Adolescencia (CIA). *Diario Oficial No. 46.446 del 8 de noviembre de 2006 y 46453 del 15 de noviembre de 2006*.
- Resolución N°3899 de 2010. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *Diario Oficial No. 47.834* de 16 de septiembre de 2010.

### **Inglaterra**

- Children Act 1989. 16 de noviembre de 1989.
- Children Act 2004. 15 de noviembre de 2004.
- Crime and Disorder Act 1998. 31 de julio de 1998.

### **Nueva Zelanda**

- Care of Children Act 2004. 21 de noviembre de 2004.

- Children, Young Persons and their Families Act 1989. 27 de mayo de 1989.

*Suecia*

- SoL (2001). *Socialtjänstlag* (The Social Service Act). 19 de junio de 2001.

## X. Anexo 1: Expertos Asesores Consultados

A continuación, se señalan los expertos a quienes consultó durante la etapa inicial:

<b>Nombre Experto</b>	<b>País</b>	<b>Experiencia</b>	<b>Contacto</b>
Elizabeth Bartholet	Estados Unidos	Profesora de Derecho y Directora de Facultad en el Child Advocacy Program en Harvard. Es especialista en el sistema norteamericano y en los temas de bienestar infantil, abuso y abandono infantil, sistemas de cuidado, y adopción.	ebarthol@law.harvard.edu
Jacqueline Bhabha	Estados Unidos	Profesora de la Universidad de Harvard en las escuelas de Políticas Públicas, Medicina y Derechos Humanos, y Derecho. Tiene publicaciones en temas relacionados a la migración infantil, protección de refugiados, y derechos de los niños.	jacqueline_bhabha@harvard.edu
Cecilia Casanueva	Chile	Psicóloga de la Universidad Católica de Chile. PhD en Salud Maternal e Infantil de la University of North Carolina. Investigadora en RTI International, especialmente en temas relacionados a maltrato infantil y violencia doméstica.	ccasanueva@rti.org

<b>Nombre Experto</b>	<b>País</b>	<b>Experiencia</b>	<b>Contacto</b>
Miguel Cillero	Chile	Abogado de la Universidad de Chile, PhD en Derecho en la Universidad Pablo de Olavide, España. Académico y Director del Programa Justicia de Infancia de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y asesor del Consejo Nacional de Infancia.	macilbru@gmail.com
Nicolas Espejo	Chile	Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Magister y Doctor en Derecho. Abogado, Académico y Consultor de Naciones Unidas. Su especialidad es, fundamentalmente, los temas de Derecho Internacional, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Filosofía Política y Social, Derechos de los Niños, Investigación Legal.	nicoespejo@gmail.com
Francisco Estrada	Chile	Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, magister en Derecho de Infancia, Adolescencia y Familia de la Universidad Diego Portales. Fue director del Servicio Nacional de Menores (Sename) y actualmente es abogado litigante en derecho de familia.	franciscojestrada@gmail.com

<b>Nombre Experto</b>	<b>País</b>	<b>Experiencia</b>	<b>Contacto</b>
Elizabeth Gibbons	Estados Unidos	Profesora del FXB Center for Health and Human Rights, de la Universidad de Harvard. Trayectoria en cargos directivos del área de protección de UNICEF y una vasta carrera en temas de desarrollo social y ayuda humanitaria en distintos países del mundo.	lizgibbons53@gmail.com
Andreas Hein	Chile	Profesor de la Escuela de Trabajo Social UC. Doctor en Intervenciones Sociales Basadas en Evidencia, de la Universidad de Oxford. Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Psicólogo, Universidad de Chile. Líneas de investigación: Efectos contextuales sobre el desarrollo infanto-juvenil; Prevención e interrupción de trayectorias de comportamiento delictual; Construcción de instrumentos de medición; Producción, síntesis y uso de evidencia en el desarrollo de Intervenciones Sociales	<a href="mailto:aheinw@gmail.com">aheinw@gmail.com</a>
Francesca Maci	Italia	Docente de la Universidad Católica del Sacro Cuore de Milán en Ciencias del Servicio Social. Es especialista en programas de Familias de Acogida.	Francesca.Maci@unicatt.it
Rubén Michea	Canadá	Trabajador social en la Dirección de protección de la infancia y adolescencia. Quebec, Canadá. Especialista en Políticas Públicas en temáticas de infancia y adolescencia del Gobierno de Quebec.	<a href="mailto:ruben_michea@hotmail.com">ruben_michea@hotmail.com</a>

<b>Nombre Experto</b>	<b>País</b>	<b>Experiencia</b>	<b>Contacto</b>
Carolina Muñoz	Chile	Profesora de la Pontificia Universidad Católica de Chile. PhD in Social Policy University of Birmingham UK. Investigadora en temas de infancia y familia; políticas públicas y sociales; servicios sociales; rol del cuidado y sus crisis, organizaciones públicas y privadas sin fines de lucro. Especial dedicación a estudios comparados sobre políticas de bienestar y familia.	cmunozgu@uc.cl
Alma Rodríguez Guitián	España	Profesora titular de la Universidad Autónoma de Madrid del Departamento de Derecho Privado, Social y Económico. Su área de conocimiento es el Derecho Civil, comprendiendo en él el Derecho de Familia.	alma.guitian@uam.es
Marit Skivenes	Noruega	PhD en Ciencias Políticas en la Universidad de Bergen y trabaja como profesora de esta Universidad. Su foco de trabajo son los sistemas de bienestar y protección a la infancia, y es experta en comparación internacional.	Marit.Skivenes@uib.no
Julie Wilson	Estados Unidos	Profesora de la Universidad de Harvard y Co-Directora de programas de postgrado de la misma universidad. Su especialidad está en políticas públicas relacionadas con pobreza, familia, protección de la infancia y justicia juvenil. También tiene experiencia en planificación y diseño de políticas públicas, y métodos de investigación.	Julie_Wilson@hks.harvard.edu

## XI. Anexo 2: Talleres de Expertos

El día 8 de noviembre de 2016, se realizaron dos talleres de expertos, que contaron con la participación de las siguientes personas:

### 1. Grupo de expertos

- Sebastián Bueno (Sename)
- Miguel Cillero (Universidad Diego Portales)
- Consuelo Contreras (Corporación Opción)
- Fernanda Espinoza (Centro de Familia UC)
- Francisco Estrada (Ex-Director de Sename)
- Ricardo Evangelista (Fundación María Ayuda)
- Esteban Gómez (Fundación América por la Infancia)
- Andreas Hein (Escuela Trabajo Social UC)
- Matías Marchant (Universidad Alberto Hurtado)
- Erasmo Morales (Protectora de la Infancia)
- Geraldine Ossandón (Sename / Departamento de Adopción)
- Catherine Robinson (Hogar de Cristo)
- Nicole Romo (Comunidad de Organizaciones Solidarias)
- Carolina Salinas (Centro de Familia UC)
- María Teresa Sepúlveda (Ciudad del Niño)
- Marcela Uribe (Protectora de la Infancia)
- Flora Vivanco (Sename)

### 2. Contraparte técnica

- Loreto Martínez (Consejo Nacional de la Infancia)

### **3. Equipo investigador**

- Ignacio Irrázaval
- Macarena Cea
- Blanquita Honorato
- Francisca de Iruarrizaga
- Francisca González
- Gabriela Pérez



## XII. Anexo 3: Costos asociados al sistema de protección especializada

Para elaborar el presente apartado, se utilizó información proveniente de las Leyes de Presupuesto de cada país, y el reporte del número de NNA atendidos en el sistema de protección de cada país. Ahora bien, es importante aclarar que estos datos no son necesariamente comparables, ya que se desconoce, por una parte, las prestaciones que incluyen los presupuestos reportados, y por otra parte, cómo se mide el número de NNA atendidos. Así como el proveer los servicios en los distintos países presenta diferentes costos .

Dado lo anterior, se quitó esta variable del Informe principal, sin embargo, a continuación se muestra el análisis realizado para su consideración teniendo en cuenta las limitaciones antes expuestas.

### **a) Costo por NNA bajo la tutela del estado en el sistema de protección**

Tal como se explicitó anteriormente, resulta difícil cuantificar el costo real de un NNA bajo la tutela del Estado, ya que no siempre existe información exacta respecto al aporte que hacen los privados al cuidado de los NNA que tienen a su cargo ni cuáles son las prestaciones incluidas en dicho monto.

A continuación se presenta un cuadro comparativo con los costos mensuales por NNA bajo tutela del Estado en sistema de protección de cada uno de los países estudiados.

	Colombia	Chile	Nueva Zelanda	Inglaterra	Canadá	Suecia
Inversión por NNA bajo tutela del Estado (USD)	\$ 540.83	\$385.39	\$905.65	\$3726.14	\$1709	S/I
PIB Per Cápita, PPA (USD) Fuente: Banco Mundial 2013	\$11960	\$21030	\$30750	\$38160	\$42610	\$46680
Razón: Inversión sobre PIB	0.54	0.22	0.35	1.17	0.48	S/I

El cuadro anterior muestra un promedio entre todas las modalidades de atención de cuidado alternativo (familias de acogida, residencias, residencias familiares, etc). Como se puede ver, Chile es el país que menor cantidad de recursos invierte en los NNA que han sido separados de su familia de origen. Incluso si se compara el gasto con Colombia, que tiene un PIB per cápita 43% menor al de Chile, es posible ver que éste último invierte un 29% menos por NNA bajo la tutela del Estado.

Finalmente, cabe destacar que la diferencia de costos es aún más abismante al momento de comparar los programas de Familias de Acogida. Por ejemplo para el cuidado de un NNA en el sistema de familias de acogida o cuidado familiar (97% de los casos) en Nueva Zelanda, el Estado invierte USD \$905.65 promedio por NNA al mes.<sup>28</sup> Adicionalmente, si el NNA tiene entre 18 meses y 3 años, el Estado financia USD \$429.70 mensuales adicionales para educación inicial.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> <http://www.cyf.govt.nz/documents/info-for-caregivers/becoming-a-caregiver/fact-sheet-caregivers-allowance.pdf>

<sup>29</sup> <http://www.cyf.govt.nz/info-for-caregivers/becoming-a-caregiver/what-help-will-i-get-as-a-foster-carer.html>

Chile, en cambio, invierte USD \$297.81 por NNA en Familias de Acogida al mes, lo que implica un 32% del total invertido en Nueva Zelanda para mayores de 3 años, y un 22% del total invertido en Nueva Zelanda para menores de 3 años.

**b) Inversión pública en el sistema de protección de NNA**

Además de los costos por NNA bajo la tutela del Estado expuestos anteriormente, es posible mostrar que los países estudiados tienen gastos adicionales en otro tipo de programas, gastos administrativos y/o provisión de oferta social para los NNA y sus familias. A continuación se presenta un cuadro explicativo:

	Colombia	Chile	Nueva Zelanda	Inglaterra	Canadá (Quebec)	Suecia
Costo programa de protección especializada (Millones de USD)	\$ 431 <sup>30</sup>	\$262 <sup>31</sup>	\$44.5 <sup>32</sup>	\$3.056 <sup>33</sup>	\$776 <sup>34</sup>	\$13.059
Total NNA atendidos anualmente	No disponible	234.292 <sup>35</sup>	13.500	69.540	32.000	22.668 <sup>36</sup>
Costo por NNA atendido (USD)	No disponible	\$1.118	\$3.296	\$43.946	\$24.250	No disponible

<sup>30</sup> Unicef and Global Affairs Canada (2015). Building a comprehensive child protection system in Colombia: The architecture, cost and gaps. p. 7 Disponible en: [http://www.unicef.org/protection/files/Colombia\\_CP\\_system\\_case\\_study.pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Colombia_CP_system_case_study.pdf)

<sup>31</sup> Ley de Presupuestos, 2016

<sup>32</sup> <http://www.treasury.govt.nz/budget/2016/summary-initiatives/08.htm>

<sup>33</sup> HM Treasury's, 2016

<sup>34</sup> Sutherland et al, 2013

<sup>35</sup> Anuario Sename 2015

<sup>36</sup> Svensson y Hojer (2016)

Nuevamente en este cuadro es posible determinar que Chile está muy por debajo del resto de los países en cuanto a su gasto público en protección de la infancia y la adolescencia.

Todos los países estudiados incluyen en sus presupuestos de Protección Especializada, programas de prevención y justicia juvenil. De los gastos anteriores, se destaca que tanto Nueva Zelanda<sup>37</sup> como Colombia<sup>38</sup> e Inglaterra<sup>39</sup> incluyen gastos adicionales en educación para los NNA en el sistema de protección. Nueva Zelanda, además, incluye gastos para la atención psiquiátrica de urgencia en caso de requerirse.<sup>40</sup>

### **c) Inversión privada en el sistema de protección de NNA**

Dado que, como se explicó anteriormente, es difícil determinar la inversión que hacen los privados en los países estudiados, es que se decidió revisar los estados financieros de Aldeas SOS, que es una ONG que tiene programas y proyectos en todos los países estudiados, menos en Nueva Zelanda.

Es importante recordar que el rol que cumplen las ONG en la provisión de servicios al Estado ligados al sistema de protección de la infancia varía enormemente de un país a otro. En este sentido, tal como se expuso anteriormente, en Chile y Colombia, las ONG actúan como colaboradoras prestadoras de servicios, mientras que en el resto de los países este rol lo asume el Estado casi en un 100%. Pero esto no significa que las ONG no realicen labores de atención a la infancia y adolescencia vulnerada, sólo que reciben menos dinero por hacerlo.

A continuación se presenta una tabla con la proveniencia de los fondos operacionales para Aldeas SOS en los diferentes países estudiados.

---

<sup>37</sup> <http://www.cyf.govt.nz/keeping-kids-safe/ways-we-work-with-families/gateway-health-and-education-assessments.html>

<sup>38</sup> <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7612/El-gasto-publico-en-la-infancia-y-ninez-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=1> p. 15

<sup>39</sup> Department for Education, 2015

<sup>40</sup> <http://www.cyf.govt.nz/keeping-kids-safe/ways-we-work-with-families/gateway-health-and-education-assessments.html>

	Colombia	Chile	Nueva Zelandia	Inglaterra	Canadá	Suecia
Ingresos Privados	31% <sup>41</sup>	70% <sup>42</sup>	No disponible	100% <sup>43</sup>	99,8% <sup>44</sup>	100% <sup>45</sup>
Ingresos Estatales	69%	30%	No disponible	0%	0,2%	0%

---

<sup>41</sup> <http://www.aldeasinfantiles.org.co/que-es-aldeas/aldeas-colombia/informes-anuales>

<sup>42</sup> <http://www.aldeasinfantilessos.cl/conozcanos/que-es-aldeas/transparencia-financiera>

<sup>43</sup> <https://www.soschildrensvillages.org.uk/about-us/>

<sup>44</sup> <https://www.soschildrensvillages.ca/sites/default/files/sos-childrens-villages-annual-report-2015.pdf>

<sup>45</sup> <http://www.sos-barnbyar.se/om-oss/sa-anvands-dina-pengar/>

