Acerca del gasto fiscal de SENAME. Principales críticas.

Para dar respuesta a una solicitud urgente relativa a un análisis crítico del gasto fiscal de SENAME, esta minuta ha contemplado como principales fuentes, las siguientes: las opiniones vertidas por los invitados a las comisiones investigadoras del Sename, y que fueron compiladas tanto en el Informe de la Comisión de Familia Constituida en Investigadora para Recabar Información y Determinar Responsabilidades en las Denuncias sobre Hechos Ilícitos Ocurridos en Hogares del Servicio Nacional de Menores, así como también en el Informe de la Comisión Especial Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (Sename); la Ley N° 20.032 que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención; y su Reglamento establecido por el Decreto 841 del año 2005.

1. Pago de subvenciones a organismos colaboradores

En materia de subvenciones, las opiniones detectadas en los informes consideran que se hace fundamental un cambio en la Ley N° 20.032, transitando desde un modelo que financia la demanda, a un modelo basado en aportes basales a las instituciones, dándoles así continuidad a los programas y asegurando su buen funcionamiento. También sería necesario aumentar el pago establecido, a montos que permitan gestionar un servicio de calidad, con profesionales con amplia experiencia que puedan hacerse cargo de los complejos casos que el sistema atiende, y finalmente revisar los incentivos del sistema, para que estos estén puestos en darle al niño y su familia la mejor atención integral que requieran, y no en mantenerlos dentro del sistema de protección.

Para ilustrar lo anterior, se caracteriza y describen las principales subvenciones.

a. Según la Ley N° 20.032, el pago de la subvención es a mes vencido de la atención brindada. Esta situación se constituye, por un parte en una barrera de entrada a toda organización que quisiera constituirse en colaborador del SENAME, así como también un problema en la administración de los centros, ya que el sistema de pago tiene cierta variabilidad mensual y no siempre se cumple con los plazos de pago del personal contratado.

b. El pago de la subvención está expresado en Unidad de Subvención Sename (USS), que es la unidad equivalente con la cual se expresan los aportes del Sename a los colaboradores acreditados. Para el año 2016, la USS equivale a $15.080 (Sename, 2016).

   Tales montos resultan absolutamente bajos y no se condicen con los costos reales de administración de los centros y la contratación de personal adecuado. Vale mencionar aquí, por ejemplo a las Oficinas de Protección de

Derecho se les paga una subvención mensual por niño que fluctúa entre los $1.251,6 y los $1.809,6, ingresos absolutamente insuficientes para desarrollar su labor.

c. La subvención está compuesta por un monto fijo a todo evento, conforme al número de plazas convenidas, y por un monto variable, que no podrá ser superior al número de plazas convenidas, Asilos Centros Residenciales, para el año 2016, el valor fijo de la subvención es de $54.740 (3,63 Unidades de Subvención Sename [USS]) más un componente variable de $127.727 (8,47 USS) por niño atendido (sin considerar factores de complejidad). Con ese monto, el niño debe ser alimentado, cobijado y atendido por personal de trato directo competente.

d. Aunque existe, como ya fue mencionado, un sistema combinado de pago, que incluye una parte fija de los costos y una parte variable por niño atendido. El sistema de pago en general está basado en un valor unitario, por niño atendido. Según ha sido dicho por diferentes invitados a las comisiones, esto claramente genera el cierto incentivo amantener a los niños de los programas, situación que es particularmente compleja cuando se refiere al sistema residencial, donde los niños permanecen por años internos.

2. Coordinación e interacción entre servicios y programas sociales

En el ámbito de la coordinación entre servicios y programas sociales, el análisis de la información entregada en ambas comisiones permite identificar los siguientes problemas, entre otros:

- La mantención de los niños por largos periodos en internados de observación y diagnóstico, sin que el niño y su familia ingresen a programas que puedan beneficiarlos, hace que una fase de tránsito se convierta en una medida permanente;
- Falta de coordinación entre el sistema judicial y la oferta programática como también entre los programas sociales existentes;
- Falta de respuesta adecuadas frente a las demandas expresadas por las familias y los niños;

Lo anterior parece explicarse por la modalidad en que está organizado el sistema y se entregan las subvenciones. Esta modalidad hace que cada una de las organizaciones colaboradoras, así como también el sistema judicial administre los casos de forma separada, sin que nadie se haga cargo de hacer un seguimiento de los casos, ni coordinar la atención que se le dará en particular, para asegurar de que cada niño y su familia reciban la atención adecuada a sus necesidades. En este marco, se postula la urgencia de asignar recursos dentro del SENAME a una unidad particular, que coordine la interacción entre el sistema judicial y la oferta programática, así como también entre los programas sociales existentes, haciendo un seguimiento de los casos desde su ingreso hasta su egreso del sistema, para entregar una atención integral a la protección, desarrollo e integración social del niño y su familia.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Esta unidad debe diferenciarse de los fiscalizadores del Sename, quienes regulan el buen funcionamiento de las instituciones y sus programas.

3. Énfasis programático en mantener al niño en el hogar

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de las Naciones Unidas[1] fueron creadas principalmente para garantizar que los niños ingresen únicamente al sistema de modalidades alternativas de cuidado, sí todos los medios posibles para mantenerlos con sus padres o su familia ampliada (extensa) han sido examinados, o en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente. Así como también, que mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que estas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo.

Ninguno de estos objetivos han sido cumplidos a cabalidad por el sistema, en la medida que ambos informes dan cuenta, entre otras cosas, de:

- Un uso excesivo de la internación de niños en hogares como solución a la vulneración de sus derechos;
- Un insuficiente control judicial sobre la internación, la que puede ser solicitada por un adulto responsable del niño o niña; y
- Un escaso e incluso inexistente trabajo con la familia de origen para evitar la internación.

En este marco, se consigna que los recursos destinados a la prevención y el trabajo de fortalecimiento familiar son bastantes más bajos en el sistema, disminuyendo la posibilidad de contar tanto con la infraestructura y los profesionales que se requeriría para cumplir con sus objetivos. Por tanto, de los informes revisados se desprende que es fundamental dotar a los programas preventivos de vulneración de derechos, en especial, a aquellos que trabajan con las familias para evitar la internación, de recursos suficientes para que se constituyan en la piedra angular de un sistema de protección integral de la infancia. Para ejemplificar esta situación se citan los siguientes programas:

a. Programas de fortalecimiento familiar, destinados a trabajar con los niños y sus familias en un medio abierto, con la finalidad de fortalecer, los recursos de cuidado y crianza de las figuras parentales, generando redes o sistemas protectores existentes en la comunidad donde habita el niño y su familia, de modo de prevenir situaciones de vulneración de derechos y evitar la internación[2], reciben $45.240 (3 Unidades de Subvención Sename [USS]) mensual por niño atendido;

[1] Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf (Junio, 2016)
[2] Información disponible en: http://www.chilesolidario.gob.cl/manual/Fichas/f61.htm (Junio, 2016)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

b. Programas de intervención breve, reciben $67.860 (4,5 USS) mensual por niño atendido;
c. Programa de protección ambulatoria para niños y niñas con discapacidad grave o profunda, reciben $93.496 (6,2USS) mensual por niño atendido;
d. Programas de protección especializada, con niños en situación de calle, consumo abusivo de drogas, maltrato infantil grave, explotación sexual comercial infantil u otras problemáticas que atenten gravemente contra el normal desarrollo del niño, niña o adolescente, donde se trabaja tanto con el niño como con su familia, reciben $140.244 (9,3 USS) mensual por niño atendido.

4. Líneas programáticas para el egreso

Finalmente, vale consignar que el trabajo con las familias de origen para el reintegro de los niños a sus familias, o la búsqueda de alternativas dentro de la familia de origen se da en el marco de la oferta programática que debe ofrecer un centro residencial. Dichos programas deben iniciarse desde que el niño ingresa a una institución, de modo que nunca se pierda la relación con la familia, que es una de las carencias comprobadas en los Informes mencionados.

Los proyectos de fortalecimiento familiar, destinados a afianzar la capacidad de los padres, o de quienes puedan asumir responsablemente el cuidado personal del niño, niña o adolescente que se encuentre en un centro residencial, para ejercer directamente dicho cuidado, propiciando su pronto egreso y su reinserción familiar reciben una subvención de $45.240 (3USS) mensual por niño atendido y un incentivo de $150.800 (10 USS) por niño egresado favorablemente. Sistema de incentivos que, como se observa, pone su énfasis en situaciones que no dependen de necesariamente de la calidad del trabajo realizado por la institución, sino que pueden deberse a factores familiares y de contexto.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile