

Evaluación de la implementación del piloto Oficinas Locales de la Niñez - OLN

INFORME FINAL

Práctica Global de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial
(P170622 - Chile)



RESUMEN EJECUTIVO

El “Acuerdo Nacional por la Infancia”, priorizó la necesidad de “diseñar una Oficina Local que tendría como objetivo la promoción, prevención y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes”, estableciendo la bajada territorial de la protección administrativa. Esta oficina, en conjunto con la creación del Servicio de Protección a la Niñez, componen el nuevo marco de la gobernanza de la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

La instalación de la Oficina Local de la Niñez (OLN) se definió como un proceso gradual que, en su fase inicial (piloto), buscaba centrar sus acciones en el eje de prevención de vulneración de derechos a través de la detección de factores de riesgo y la realización de acciones atinentes y oportunas para su mitigación; reconociendo a los niños, niñas y adolescentes (NNA) como sujetos de derechos, y a las familias como el centro de la política social; siendo tarea del Estado entregar los apoyos necesarios para que éstas puedan desempeñar su rol de cuidado y protección para el desarrollo de los NNA

Durante el 2019 y comienzos del 2020 se llevó a cabo el primer año de un piloto en 12 comunas del país que permitió la instalación y operación de la OLN con sus servicios centrales de Gestión de Casos y el Servicio de Terapia Familiar (STF), apoyados por la conformación y funcionamiento de una Red Comunal de Niñez (RCN) con representantes de las instituciones y organizaciones que ofrecen beneficios, servicios y programas a los NNA y sus familias en el territorio comunal. El segundo año del mencionado piloto se encuentra en ejecución durante 2020-21.

La Subsecretaría de la Niñez (SN), del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), solicitó al equipo de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial asistencia técnica reembolsable para asesorar al equipo técnico a cargo del diseño de los componentes de gestión de la OLN y realizar la evaluación del proceso del primer año de implementación de las OLN en 12 municipalidades del país, de forma de identificar los aspectos claves que deberán considerarse en la potencial escalabilidad nacional de este dispositivo de gestión local.

Las fuentes de información utilizadas para la preparación de este informe corresponden principalmente a: (i) documentos técnicos y de supervisión, nacionales y por municipalidad, (ii) resultados de las encuestas en línea aplicadas a las contrapartes municipales del primer año del piloto OLN, a los coordinadores locales, Gestores/as de Casos, Terapeutas Familiares e integrantes de las Redes Comunales de Niñez, (iii) entrevistas en profundidad a una muestra de actores participantes en la operación de la OLN incluyendo familias beneficiarias de los servicios, y (iv) la base de datos administrativos del Sistema Alerta Niñez, organizada en un panel entre septiembre de 2019 y marzo de 2020.

Las conclusiones del análisis realizado, la identificación de fortalezas y desafíos, así como las recomendaciones formuladas a partir de los resultados de la evaluación de la implementación del piloto OLN, se resumen en la tabla siguiente.

Conclusiones	Fortalezas	Desafíos	Recomendaciones
<p><i>Alto grado de convergencia entre los actores institucionales sobre la representación de la OLN como una propuesta innovadora de la política pública dirigida a la niñez.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Modelo centrado en la prevención mediante la “personalización” de la atención, basado en recursos de los que dispone la familia a través del establecimiento de una relación de colaboración y apoyo mutuo con el/la gestor/a de casos. 	<ul style="list-style-type: none"> Las familias usuarias desconocen el cambio de modelo y se enfrentan, al inicio, con temor por creer que es una intervención punitiva. Constituye una nueva experiencia para ellas que sean identificadas e invitadas a participar en los servicios de la OLN, sin haberlo solicitado. Los datos administrativos en base a los cuales se identifican las alertas requieren un mayor nivel de actualización para, por una parte, facilitar la ubicación de las familias y, por la otra, asegurarse de la vigencia del indicador o indicadores que dan origen a la alerta. 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar el uso de alertas territoriales para la selección de las familias que serán atendidas ya que, por una parte, aseguran una mayor actualización de la información sobre los NNA y sus familias y su situación de riesgo, y por la otra, será más fácil para las familias reconocer la fuente de información utilizada para su identificación y consiguiente invitación a integrarse a la OLN. Las alertas se constituyen en los indicadores de riesgo que permiten personalizar la atención de las familias por parte de los/as gestores/as de casos. Revisar el nivel y periodicidad de la actualización de los datos que se utilizan para la identificación de alertas, priorizando aquellos que se determinen significativos en la detección de riesgos y al mismo tiempo más actualizados (más próximos en el tiempo al momento de ser utilizados para la detección de riesgos), de forma de facilitar la ubicación y primer contacto del/la gestor/a al/la que le haya sido asignado el caso con la familia.
<p><i>La instalación de la OLN en la orgánica municipal favorece la</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> La municipalidad es el espacio institucional privilegiado para la prestación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de diferentes unidades, encarga 	<ul style="list-style-type: none"> Armonizar las normas y orientaciones técnicas vigentes de los diferentes programas dirigidos a NNA que son

Conclusiones	Fortalezas	Desafíos	Recomendaciones
<p><i>adhesión de diversos actores, incluidas las familias beneficiarias, a los servicios que la OLN ofrece.</i></p>	<p>sociales a las familias de su territorio, y así es reconocido por la mayoría de los actores de las políticas sociales.</p>	<p>anualmente a las municipalidades programas e iniciativas dirigidas a los NNA y sus familias para su ejecución a nivel local. Cada programa o iniciativa encargada cuenta con sus propias normas operativas y reglas de implementación, potencialmente dificultando las decisiones municipales de complementariedad en la implementación local.</p>	<p>transferidos a las municipalidades por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, particularmente en el caso de incorporarse nuevas municipalidades a la iniciativa OLN.</p> <p>· Analizar los costos asociados, la eficiencia en el uso de los recursos y las condiciones de sostenibilidad financiera de las OLN, toda vez que no fue factible hacerlo, ya que a la fecha de finalización del presente estudio no se encontraba cerrada la ejecución presupuestaria de los fondos transferidos en todas las municipalidades participantes en el primer año del piloto OLN.</p>
<p><i>La Gestión de Casos se incorpora como una metodología de intervención orientada a resultados concretos en la mitigación de factores de riesgo de los NNA y sus familias.</i></p>	<p>· El modelo de gestión de casos que impulsa la OLN es valorado por los diferentes actores. El hecho de contar con un enfoque y una metodología específica de intervención (el modelo Centrado en Tareas - MCT) lo hace distintivo de otros programas que ofrecen atención de casos sociales.</p>	<p>· Insuficientes antecedentes con que cuentan los/as gestores/as acerca de las familias que se registran en las listas de selección.</p> <p>· Asociación más directa entre los resultados de la aplicación del instrumento de diagnóstico integral NCFAS-G y el contenido de los PAF.</p>	<p>· Revisar el proceso que se lleva a cabo para completar el prediagnóstico e identificar cómo proveer al/la gestor/a con la mayor cantidad posible de antecedentes consolidados en un solo instrumento de información que disminuya el tiempo que utiliza el/la gestor/a en recabar estos antecedentes.</p> <p>· Revisar la consistencia entre los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento de diagnóstico integral NCFAS-G y el contenido de los Planes de Atención Familiar.</p>

Conclusiones	Fortalezas	Desafíos	Recomendaciones
		<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer la respuesta de la oferta de beneficios y servicios a las familias atendidas en la gestión de casos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Orientar la gestión de la OLN a resultados observables en los NNA y sus familias. · Establecer espacios regulares de análisis de casos. · Fortalecer las actividades de asistencia técnica dirigidas a los/as gestores/as de casos, centradas en el análisis de sus prácticas. · Revisar los protocolos de atención suscritos con las instituciones integrantes de la RCN para afinar respuestas más oportunas de la oferta a las necesidades de las familias, incluidas en los PAF.
<p><i>El Servicio de Terapia Familiar constituye una de las innovaciones principales de la OLN que acerca servicios especializados a familias que es probable que nunca tengan acceso a ellos.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> · El Servicio de Terapia Familiar constituye la gran novedad del modelo OLN y le da un sello propio que lo distingue de las intervenciones realizadas hasta ahora en la política pública en el ámbito local. 	<ul style="list-style-type: none"> · Las familias presentaron algunas resistencias asociadas, por un lado, al desconocimiento del recurso, y por otro, a la vinculación de este servicio con experiencias negativas anteriores de otros programas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Explorar la opción de una dupla psicosocial para la intervención con las familias (gestores/as de casos y terapeutas familiares), que facilite la estrecha relación entre ambos procesos de intervención y potencie sus resultados. La relación de confianza establecida con el/la gestor/a de casos se extendería al/la terapeuta familiar, favoreciendo la comprensión de la familia de una intervención integrada.

Conclusiones	Fortalezas	Desafíos	Recomendaciones
<p><i>La Red Comunal de Niñez debe ser un pilar fundamental para la gestión de casos de la OLN, tanto en la identificación de familias como en la provisión de beneficios y servicios a los NNA y sus familias que son atendidos por la OLN. Su estructura y funcionamiento efectivo requiere de mejoras importantes.</i></p>	<p>Se valora la conformación de una Red Comunal de Niñez como soporte logístico de la Gestión de Casos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Diferentes estrategias municipales de conformación de las RCN dan cuenta de una variedad de concepciones acerca de las Redes y su función primordial. · Resistencias a la formalización de los intercambios mediante el uso de plataformas digitales o la suscripción de acuerdos formales de intercambio como los protocolos de referencia y contra referencia. 	<ul style="list-style-type: none"> · Estudiar la posibilidad de incorporar en las Orientaciones Técnicas asociadas a la conformación de la RCN, un reconocimiento de las diferentes estrategias utilizadas por las municipalidades participantes en el piloto OLN, de forma de orientar las decisiones al respecto en una potencial escalabilidad de la OLN a otras municipalidades. · Fortalecer las Orientaciones Técnicas en materia de formalización de los acuerdos de trabajo necesarios para el funcionamiento efectivo de los procesos de referencia y contrarreferencia. · Desarrollar una herramienta de monitoreo del funcionamiento de los procesos de derivación (referencia y contrarreferencia) a nivel municipal, con su respectivo panel de control de indicadores, que permita hacer un seguimiento al establecimiento de protocolos de atención y a su funcionamiento. Lo anterior, para facilitar un proceso periódico de revisión del desempeño de las derivaciones y la identificación de mejoras que perfeccionen el rol fundamental de soporte a la gestión de casos de la RCN.

Conclusiones	Fortalezas	Desafíos	Recomendaciones
<p><i>El Sistema Alerta Niñez como herramienta para la gestión de casos de las OLN cuenta con valiosa información de la trayectoria de las familias atendidas por la OLN, pero el uso efectivo de su información es todavía limitado.</i></p>	<p>El SAN consta de una base de datos con valiosa información acerca de la trayectoria de las familias en los servicios de la OLN y también relevante información de gestión.</p>	<p>La base de datos SAN presenta algunos problemas, principalmente de codificación, para el análisis de información que pueden dificultar su potencial uso para actividades de monitoreo de la gestión, más allá de la función de registro que cumple.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Revisar en la estructura de la base de datos las variables y su codificación, de forma de asegurar que reflejen de forma inequívoca los elementos claves para el seguimiento de la gestión de los servicios que la OLN ofrece a los NNA y sus familias. · Estudiar una categorización de los objetivos y acciones incluidas en los PAF (idealmente asociadas a las dimensiones del NCFS-G) que permita hacer análisis de las áreas que cubren los PAF y un monitoreo y seguimiento de la gestión de casos. · Desarrollar una herramienta de monitoreo de la gestión de casos, en base a la información contenida en la base de datos SAN (incluyendo su panel de control de indicadores), que permita el seguimiento del desempeño de las municipalidades tanto en la gestión de casos como en la provisión del Servicio de Terapia Familiar.
		<ul style="list-style-type: none"> · El sistema SAN tendría baja usabilidad entre los sectorialistas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Revisar los sistemas de información y monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia para explorar posibilidades de interoperar y disminuir el uso de más de un sistema por parte del mismo funcionario/a (sectorialista).

Conclusiones	Fortalezas	Desafíos	Recomendaciones
<p><i>La OLN como modalidad de atención de NNA y sus familias tiene las potencialidades para instalarse como un dispositivo local que consolide las intervenciones sociales (promocionales, preventivas y de protección general) dirigidas a los NNA y sus familias, sirviendo de pilar de la implementación local de las políticas de protección integral a la niñez y la adolescencia.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> · La Oficina Local de Niñez es evaluada positivamente por todos los actores relevantes consultados, en su factibilidad de implementación municipal y comunal. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> · La OLN presenta adecuados niveles de factibilidad Política, Organizacional, Técnica y Comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> · Coordinar, articular e implementar el sistema de protección integral a la niñez y adolescencia, a nivel local 	<ul style="list-style-type: none"> · Analizar y desplegar un plan exhaustivo de trabajo que le entregue coherencia a las distintas modalidades de atención e intervenciones a favor de los NNA y sus familias. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> · Asegurar apoyo técnico a las municipalidades para lograr intervenciones efectivas en la atención oportuna de los factores de riesgo y la disminución sustantiva y sostenida de medidas de protección especial debido a la vulneración de los derechos de los NNA.

