

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE
PROTECCIÓN ESPECIALIZADA EN
MALTRATO Y ABUSO SEXUAL DEL
SERVICIO NACIONAL DE MENORES EN LA
REGIÓN DEL BIOBÍO, UNA PERSPECTIVA
DESDE EL RECURSO HUMANO.**

*ANALYSIS OF THE PROGRAM OF SPECIALIZED
PROTECTION AGAINST CHILD ABUSE AT SENAME IN BIO
BIO REGION: A HUMAN RESOURCE PERSPECTIVE*

autores

**Jaime Andrés Contreras Álvarez¹
Constanza Andrea Muñoz Contreras²**

RESUMEN

El abuso sexual infantil es abordado por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) a través del Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual (PRM), mediante los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs). El objetivo de esta investigación es analizar la implicancia del Recurso Humano en los PRM ejecutados por los OCAs del SENAME de la Región del Biobío 2014-2015. Corresponde a un estudio descriptivo y cualitativo que desarrolló entrevistas a actores claves y análisis documental. El estudio revela alta rotación de recursos humanos debido a bajas remuneraciones, variables territoriales y escaso autocuidado; revela efectos de la implementación del artículo 80 bis de la ley 19.968; y la escasa regulación de SENAME en materia de Gestión de Personas. Se sugiere mejorar la coordinación entre tribunales de familia y el SENAME para efectos del 80 bis y desarrollar convenios trianuales, ampliando la posibilidad de la institución pública de incidir en la estabilidad laboral y formación en la gestión de personas.

Palabras Claves: SENAME, Organismos Colaboradores Acreditados, Maltrato y Abuso Sexual, Equipos de Trabajo, Rotación de Personal.

ABSTRACT

Child sexual abuse is dealt with by the Servicio Nacional de Menores (the Chilean national service for minors, SENAME) through the Programa de Protección Especializada y Abuso Sexual (the specialized program on child protection against sexual abuse, PRM) and the Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs, the collaborating organizations). The objective of this research is to analyze how the management of human resources at the PRM is handled by the OCAs at SENAME in the Bio Bio Region during 2014-2015. It is a descriptive and qualitative research using interviews to key people and document analysis. The results show that there is a high personnel turnover due to low wages, territorial variables and little self-care. It also shows the effects of the execution of the article 80 bis of Law 19.968 law and the fact that there is scarce regulation of Personnel Management by SENAME. We suggest it is necessary to improve the coordination between family courts and SENAME with respect to the article and develop quarterly agreements to widen the legal authority regarding job stability and the training in personnel management.

Key words: SENAME, OCA, child abuse, teamwork, employee turnover

1.- Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales, Magíster en Política y Gobierno, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción, Chile. Jefe de la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas. Director del Diplomado en Gestión de Políticas Sociales, Universidad de Concepción. Correo electrónico: jaimecontreras@udec.cl ResearcherID: F-1917-2017.
2.- Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción, Chile. Correo electrónico: consmunoz@udec.cl. ResearcherID F-1924-2017.

Artículo recibido el 31 de marzo y aceptado el 30 de mayo de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

La presente publicación desarrolla un análisis a la implementación de los programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual, ejecutados por los equipos de Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío – Chile (en adelante: SENAME) entre los años 2014 y 2015, explorando sobre la categoría de Recursos Humanos como elemento trascendental en la implementación de la política pública.

El maltrato infantil en su forma más compleja, el abuso sexual, posee en Chile cifras alarmantes. UNICEF (2012) indica que, de la totalidad de niños, niñas y adolescentes (en adelante: NNA) que conforman nuestro país, el 8,7% ha sufrido abuso sexual; el 75% corresponde a niñas y el 25% a niños. Sin embargo, a pesar de lo anterior, el boletín estadístico del Ministerio Público (2006), indica que, de un total de 14.147 denuncias por delitos sexuales, solo 3.988 (28%) se han judicializado. En tal sentido, para el Estado chileno corresponde a una problemática que requiere de una oferta programática que otorgue respuestas a una vulneración de derechos, que tiene al país en el primer lugar en Latinoamérica con mayores denuncias por abuso sexual infantil (68,5%) y el tercero en el mundo, luego de Suecia y Jamaica (UNODC, 2014).

Ahora bien, la problemática del abuso sexual es abordada en Chile desde el año 2005, mediante el SENAME y de acuerdo con la Ley 20.032, que estipula la externalización de la política en Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs), que son de derecho privado, tales como Fundaciones o Corporaciones. La propia ley establece bases generales de aplicación de dicho programa; sin embargo, no estipula mecanismos ni normativas

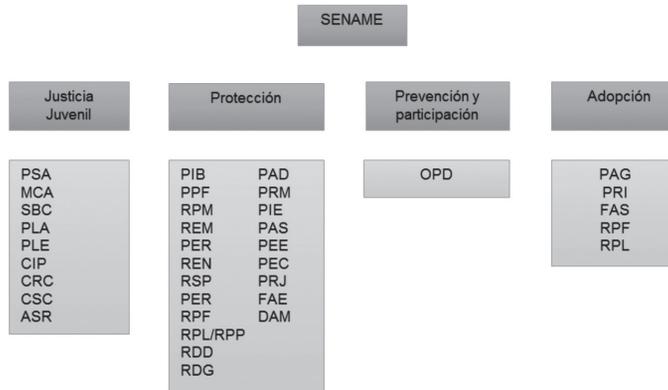
para el trabajo e intervención de personas que pertenezcan a estos Organismos Colaboradores, quedando a discreción de los proyectos las formas de contratación, rotación, remuneraciones, horarios, sistema de gestión de personas, capacitaciones, etc. Por consiguiente, las OCAs implementan el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual sobre la base de una metodología estándar definida en Orientaciones Técnicas, que son otorgadas por SENAME pero que no regulan de forma específica la gestión de personas; lo cual, indica Fruggeri (1992), constituye un eje estratégico de la implementación de programas basados en confianzas entre profesionales y Niños, Niñas y Adolescentes que han sido víctimas de vulneraciones de sus Derechos.

i. Servicio Nacional de Menores

La institucionalidad responsable de la implementación de este programa es el Servicio Nacional de Menores (en adelante: SENAME), que desarrolla líneas de acción en torno a los ejes de Justicia Juvenil, Protección, Prevención y Participación, y Adopción y a su vez, la oferta de diversos programas sociales³, que se agrupan en cada una de estas líneas (SENAME, 2016), de acuerdo con la figura N° 1.

3.- Glosario de Programas Sociales de SENAME, disponible en <http://www.sename.cl/wsename/otros/op/CATASTRO-201603.pdf>

Imagen 1: Oferta programática SENAME 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de oferta programática SENAME (2016)

Las características de las líneas de acción son las siguientes:

1.- Justicia Juvenil: SENAME es el encargado de ejecutar las medidas y sanciones estipuladas por los tribunales, de acuerdo con la Ley 20.084 del año 2005, en caso de que un adolescente de entre 14 y 18 años cometa un delito.

2.- Protección: es ejecutada tanto por SENAME como por las OCAs, dependiendo del tipo de programa, teniendo como función principal la reparación de vulneración de derechos que posean un alto grado de complejidad; estos son aquellos constitutivos de delito.

3.- Prevención y participación: son implementadas a partir de un convenio efectuado entre SENAME y una Municipalidad. Su objetivo general es prevenir y atender vulneraciones de derechos de NNA, a raíz del trabajo colaborativo entre entidades locales.

4.- Adopción: la medida de adopción se hace efectiva cuando se desiste del cuidado personal de los padres o familia biológica, por lo que se restituye el derecho del niño o niña a conformar parte de una familia definitiva. SENAME lleva un registro de postulantes a padres adoptivos nacionales y extranjeros, y de niños o niñas susceptibles de ser adoptados (SENAME, 2016).

Por consiguiente, si bien dicha oferta programática es diseñada por SENAME, pueden ser implementada directamente por la misma institución (administración directa) o licitada mediante concurso, para ser ejecutada por estos Organismos Colabores Acreditados (OCAs).

El ingreso a los programas de la oferta de SENAME, se puede realizar por derivaciones formales de Fiscalías y/o Tribunales de Justicia; es decir, Tribunales de Familia, Ministerio Público y de manera excepcional por las Direcciones Regionales de SENAME (SENAME, 2010).

Por otro lado, en lo que concierne a los ingresos llamados “80 bis”, se estipula en el Artículo 80 bis de la Ley 19.968 del año 2004, que existe la obligación del SENAME de mantener informados a los Tribunales acerca de la oferta programática y de su correspondiente cobertura, ya sea en los Centros de Administración Directa o en los proyectos ejecutados por las OCAs del Servicio. Con lo cual, en caso de no existir en la Región oferta programática en alguna de las líneas de acción, el Juez de Tribunales de Familia obligará al Director del SENAME respectivo a crear prontamente la oferta necesaria. Cuando se requiere este mandato, las OCAs se ven en la obligación de recibir nuevos ingresos de niños o niñas; sin embargo, los recursos monetarios por dichos ingresos no son generados de forma automática y se cancelan con desfases de tiempo, asumiendo la contratación de nuevos equipos de trabajo, quienes reciben la asignación de nuevos casos (Ministerio de Justicia, 2004).

ii. Externalización de la Función Pública

La externalización o tercerización constituye una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional y enmarcada en la Nueva Gestión Pública, que corresponde a una corriente liberal, donde el Estado entrega elementos de la función pública en manos de entes privados, ya sean empresas u Organismos sin fines de lucro, como ONGs, Fundaciones, Corporaciones, etcétera (Bresser-Pereira, 2001). El Estado confía a agentes externos a la organización parte de la producción o de los servicios, aquellos en los que el dominio no es óptimo, con el fin de mejorar la posición competitiva (Mas Sabaté, 2000).

Es así como el trabajo que desarrolla el SENAME, en el abordaje de la problemática de abuso sexual

y maltrato infantil, es externalizada en organismos colaboradores regulados de acuerdo con la Ley 20.032 y el Decreto 841 del año 2005 del Ministerio de Justicia. Estas normas establecen que los colaboradores que ejecuten programas de la oferta SENAME recibirán una subvención por cada NNA que tengan bajo su responsabilidad, de acuerdo con el tipo de programa que se adjudiquen en concursos públicos desarrollados, por periodos fijados en las bases técnicas. El SENAME llamará a estas licitaciones de proyectos para efectos de asignar la subvención asociada a cada línea de acción regulada en la ley.

iii. Gestión del Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual

Las orientaciones técnicas (2015a) establecidas por SENAME, señalan que el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual se encuentra dentro de la oferta programática de protección especializada para los NNA que hayan sido gravemente vulnerados en sus derechos, por lo cual contiene un alto grado de complejidad que amerita el trabajo multidisciplinario, para una adecuada respuesta a través de la integralidad de conocimientos.

La ejecución del programa se basa en la consideración del maltrato infantil como un hecho no aislado; es decir, existirá maltrato infantil cuando exista ya sea acción, omisión o trato negligente y/o no accidental; por lo cual al intervenir a un NNA vulnerado, debe considerarse que puede estar afectado por más de una forma de tipología de maltrato. Por otro lado el programa posee objetivos determinados, dentro de los cuales se encuentra el interrumpir la situación de maltrato y/o abuso que sean constitutivos de delito. En dicho contexto los

equipos del programa deben activar mecanismos judiciales, con tal de otorgar la protección necesaria para comenzar el proceso terapéutico, interviniendo además en el ámbito familiar y, de esta manera, contribuir a fortalecer los recursos familiares y sociales y lograr la resignificación tanto del NNA como de su adulto responsable (SENAME, 2015a).

Respecto de la duración de la intervención, en el caso de la existencia de un adulto responsable, el proceso de intervención debe extenderse hasta por 12 meses, y en caso contrario, el proceso terapéutico tiene una duración de hasta 24 meses. Sin embargo, los periodos de intervención deben adecuarse a las características individuales del niño/a o adolescente y, por tanto, a la evolución que vayan desarrollando a lo largo de la intervención terapéutica (SENAME, 2015a).

Los sujetos de atención son aquellos NNA menores de 18 años, que hayan sufrido agresión sexual en cualquiera de sus subtipos: violación, estupro, abuso sexual, etcétera. Además de quienes, en dicho rango de edad, hayan sufrido maltrato físico grave, ya sea de manera física o psicológica, a causa de violencia extrema. El abuso sexual, según indica Blick (1982), son todos los actos de naturaleza sexual con carácter imperativo de adultos hacia niños y niñas, que, por su ciclo vital, carecen de desarrollo madurativo, emocional y cognitivo para otorgar consentimiento a la conducta del agresor, caracterizada por una actitud dominante, en oposición a la vulnerabilidad y dependencia que presenta el niño o niña.

Este tipo de maltrato debe ser reparado mediante técnicas psicosociales, aparte de los niños/as y adolescentes, con los adultos significativos o pares sobre quienes se deba desarrollar intervención terapéutica, desde la mirada de lograr la reparación del daño causado al NNA. Es por lo anterior que los

criterios médicos legales que se deben considerar, para que el NNA sea parte del programa, son la presencia de lesiones graves; es decir, todas aquellas lesiones que causan enfermedad o incapacidad por un periodo de 31 días o más; lesiones menos graves, que corresponden a aquellas lesiones que provocan enfermedad o incapacidad en un rango de más de 15 días y menos de 31 días; y, por último, la presencia de maltrato psicológico, el cual solo será constitutivo de delito en circunstancias de violencia intrafamiliar (SENAME, 2015).

Las vías de ingreso al programa están sujetas a la solicitud de ingreso por parte de la derivación formal de Fiscalías y/o Tribunales de Justicia. Es decir, por derivación de Tribunales de Familia, Ministerio Público, ya sea por vía directa o por intermedio del Tribunal de Familia y, de manera excepcional, el ingreso será por derivación de las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Menores (SENAME, 2010). Por otro lado, en lo que concierne a los ingresos llamados "80 bis", se estipula en el Artículo 80 bis (Ley 19.968, 2004) que existe la obligación del SENAME de mantener informados a los Tribunales acerca de la oferta programática y de su correspondiente cobertura. Si no existe cobertura, el Servicio deberá crear la oferta programática necesaria y evitar introducir los casos en listas de espera para ingresar al proyecto.

El programa establece una metodología que se basa en diversos enfoques, considerando contextos sociales y culturales, con el objetivo de visualizar las cosmovisiones tanto de los NNA como de sus familias, ya sea extensa o adultos responsables, por lo que el equipo profesional de los proyectos debe mantener un sistema de registro y evaluación, que contenga las estrategias desarrolladas durante todo el proceso terapéutico, incluyendo el diagnóstico. Los enfoques de trabajo son desarrollados desde una perspectiva sistémica y holística; es decir, la

metodología incorpora aspectos multidimensionales, transdisciplinarios e interdisciplinarios, permitiendo evaluar y entender de manera global los casos, desde una mirada de múltiples factores que deben ser intervenidos. De tal manera que los NNA y sus familias reciban una atención especializada, personalizada, oportuna e innovadora. Junto a lo anterior, debe poseer un enfoque de género, distinguiendo que las situaciones de vulneración afectan de manera diferenciada a niños y niñas; y un enfoque intercultural, que tiene relación con respetar y aceptar las distintas culturas que se presentan en los procesos de intervención, promoviendo y facilitando la integración social a través del ejercicio efectivo de derechos, contribuyendo a la no discriminación. Por último un enfoque de inclusión: que se relaciona con la visión actual que se posee respecto de la discapacidad, en el sentido de no estimarla como una limitante para la inclusión social, sino que como un desafío por comprender dicha discapacidad social como un producto de la interacción con la sociedad, desarrollando un trabajo centrado en la persona y el respeto de sus derechos (SENAME, 2015).

En cuanto a las fases de intervención, las Bases Técnicas (2012) indican que existen cinco (5) etapas en el proceso terapéutico.

La primera es la fase de evaluación de ingreso. Se evalúan los antecedentes de los NNA que estiman la existencia de vulneración constitutiva de delito, se realiza una evaluación clínica que permita determinar, además, la dinámica familiar, que permita realizar una hipótesis sobre quién podría ser el agresor; con el objetivo de activar los mecanismos judiciales de protección necesarios para un adecuado resguardo de sus derechos, permitiendo elaborar un informe técnico que visualice el tipo de victimización presente, en un plazo que no puede superar los tres meses desde el ingreso del caso.

Luego se debe realizar un Plan de Tratamiento Individualizado (PII), que corresponde al desarrollo de una serie de estrategias que tienen como fin el cumplir los objetivos estipulados tanto para el NNA como para sus familias, de acuerdo con las necesidades de cada caso, contemplando un diseño integral, visualizando recursos y obstaculizadores, además de los requerimientos de apoyo intersectoriales, para el logro de los objetivos del proceso terapéutico. En consecuencia, se debe ejecutar dicho PII, el cual se debe caracterizar por un acceso oportuno a recursos familiares, comunitarios e institucionales, con las correspondientes activaciones de mecanismos de protección judicial que deben ser puestas en funcionamiento en cualquier etapa del proceso, de modo tal de asegurar la protección del NNA vulnerable, siendo primordial el apoyo social para las familias, de modo que puedan fortalecer su bienestar en el círculo comunitario y personal, identificando los riesgos y capacidades protectoras de los mismos, en cuanto a su relación con el niño, niña o adolescente.

En lo que respecta al egreso y seguimiento, se señala que el egreso es un proceso dependiente del cumplimiento de los objetivos planteados tanto para el NNA y sus familias. Y el seguimiento consiste en la determinación de los cambios producidos por causa de la terapia en un periodo de 6 meses luego de la última sesión, siendo considerado, por tanto, parte del proceso de intervención, por lo cual se deberá emitir un informe de egreso para el Tribunal de Familia respectivo, quien será la figura que determine el egreso formal del sujeto de atención (SENAME, 2012).

Quienes ejecutan el programa son equipos interdisciplinarios establecidos en cada uno de los proyectos y están conformados, a lo menos, por un Director, quien será el responsable de la gestión administrativa, técnica y financiera del

proyecto, un secretario contable, administrativo de apoyo, abogado, y un psicólogo y un asistente social, por cada 25 casos ingresados. Dicho equipo profesional es responsable del apoyo técnico en el proceso de planificación, ejecución y evaluación de los procesos terapéuticos tanto de los niños/as y adolescentes como de sus familias o referentes significativos. El abogado del proyecto, por su parte, tendrá entre sus funciones el representar y patrocinar causas ante los Tribunales Familia respectivos, que tengan relación con la activación de medidas cautelares y de protección, establecer un conducto de comunicación y coordinación con instituciones públicas y privadas, y ejercer funciones de curador *ad litem*; es decir, ser quien ejerza la defensa en aquellos casos en que los NNA se vean imposibilitados de asistir a las audiencias. Finalmente, sobre el Recurso Humano las bases técnicas establecen la obligatoriedad de la selección de personal. Se debe evaluar psicológicamente a los postulantes, con el objetivo de cualificar la idoneidad, además de desarrollar jornadas de autocuidado de los equipos, debido al desgaste psicológico y emocional que provoca el trabajar en esta línea programática (SENAME, 2015).

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en convenios vigentes respecto de la dotación del personal, cabe mencionar que será el Organismo Colaborador Acreditado quien:

(...) contrate para prestar funciones en la ejecución del proyecto, no tendrá relación laboral alguna ni de dependencia con el SENAME, sino que, exclusivamente, con la Institución, siendo responsabilidad de estos el estricto cumplimiento de las normas laborales y previsionales. El SENAME no podrá intervenir en materias de orden laboral ni relativas a la relación contractual establecida entre los colaboradores acreditados y sus trabajadores (...), (SENAME, 2015b: 7).

Ahora bien, cada contrato durará el tiempo que duren los proyectos, sin perjuicio de la modificación en la conformación de los equipos profesionales de los proyectos, de tal manera que si el equipo ejecutor abandona o cesa funciones, estos deberán ser reemplazados por profesionales que cumplan con los mismas características de perfil de personal que la OCAs comprometió en el formulario de presentación del proyecto, en el cual los contratos poseerán una duración concordante con el tiempo que resta de vigencia de Convenio con el Servicio Nacional de Menores (SENAME, 2015a).

Respecto del inmueble de funcionamiento, se estima que el local donde se ubica el proyecto debe contener las oficinas, salas, y baños adecuados a las necesidades del programa, además deben poseer salas terapéuticas habilitadas con un espejo unidireccional, permitiendo una atención personalizada, además de poseer los estándares mínimos de higiene y seguridad. Siguiendo la misma línea, el equipo computacional es necesario desde el inicio del proyecto, dado a que es menester el ingreso de datos de los NNA al Sistema de Registro en línea (SENAINFO). Por último, sobre el monitoreo y evaluación del programa, se estipula que son instancias que permiten generar información válida y confiable de los procesos, resultados intermedios y finales de las intervenciones terapéuticas desarrolladas (SENAME, 2015a).

II. METODOLOGÍA

La estrategia concebida para obtener los principales hallazgos de la investigación fue un diseño no experimental, dentro de dicho diseño se utilizó el método transversal y, dentro del subtipo, se utilizó el método exploratorio-descriptivo, con técnicas de recolección y análisis del tipo cualitativo (Corbin, J. y Strauss, A. 2002).

Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron:

a) Datos secundarios: se recurrió a un análisis documental usando un corpus con documentos institucionales del Servicio Nacional de Menores: orientaciones técnicas, bases técnicas y la circular N° 1.

b) Entrevistas: se realizaron entrevistas a Directores de OCAs que se encontraban en el rango de prestación de servicios entre 2014 y 2015 y a Supervisores del SENAME. Estos fueron seleccionados mediante un muestreo no probabilístico por cuotas. Se diseñaron entrevistas semi-estructuradas a modo de instrumento que permitió obtener con mayor profundidad la percepción de los entrevistados respecto de la problemática. De esta manera el instrumento de investigación permitió recoger las unicidades de cada uno de los discursos que los sujetos de estudio elaboraron y además cada entrevista enriquecía a la siguiente, generando un corpus más compacto y reflejando de mejor manera los discursos en relación con los objetivos de la investigación. Para la realización de las entrevistas, tanto para Directores de Organismos Colaboradores Acreditados como para Supervisores del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío, se creó una pauta semi-estructurada que fue sometida a pruebas de control.

Los criterios de inclusión establecidos para la selección de los entrevistados correspondió a Directores que estuviesen con convenio vigente a la fecha de realización de las entrevistas y que llevasen a lo menos un año en sus cargos. El universo de programas en la Región del Biobío al año 2016 corresponde a 13 directores. La muestra consideró seis directores de Organismos Colaborados Acreditados entre los años 2014 a 2015 y tres Supervisores del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío. Las

entrevistas fueron aplicadas entre los meses de septiembre y octubre de 2016.

La información recopilada mediante los instrumentos se trianguló sobre la base de la matriz de categorías establecida utilizando el programa Atlas.Ti versión 7.0 y, de esta manera, se profundizó en las relaciones que se producen dentro de las categorías entre discursos de Supervisores técnicos y financieros del SENAME de la Región del Biobío, y los Directores de OCAs. Para efectos de la presente publicación se analizará la categoría de Recursos Humanos, la cual fue establecida de forma previa al desarrollo del análisis documental y las entrevistas. Es así como el primer paso para analizar las entrevistas fue la construcción de meta-sujeto, siguiendo las características exploradas por Baeza (2002), para detectar y resaltar niveles de unanimidad y convergencias discursivas en torno a categorías específicas en los entrevistados.

III. RESULTADOS

Efectuado el proceso de triangulación entre las técnicas de análisis documental y las entrevistas a los dos tipos de actores, tanto institucionales como de Organismos Colaboradores Acreditados, se establecen sobre la categoría de Recursos Humanos los siguientes hallazgos:

i. Suficiencia del Recurso Humano

Si bien se evidencia que las Orientaciones Técnicas indican que el equipo debe estar conformado por un/a Director/a, 2 psicólogos/as, 2 asistentes sociales, secretario/a contable, administrativo de apoyo y horas para abogado; y además que la intervención que se desarrolla debe ser especializada, personalizada, oportuna e innovadora; se identifica

que existe un consenso, tanto de Supervisores del SENAME de la Región del Biobío como de Directores de Organismos Colaboradores Acreditados, en estimar que dicho grupo humano se vuelve insuficiente, dado que las sesiones terapéuticas, tanto de los niños/as y adolescentes como de sus familias respectivas, debiesen involucrar otros tipos de atenciones, no solo sicosocial, por causa del perfil actual de los NNA que sufren vulneración de derechos, como la atención de sicoterapia.

Por otro lado, se identifica que en los proyectos se utiliza un profesional con ciertas capacidades técnicas para realizar funciones que corresponden a otra carrera profesional. Por ejemplo, un psicólogo que realiza actividades de terapeuta sin poseer dicha especialización.

(...) creo que hay que buscar otros recursos humanos para que sea de verdad un trabajo de sanación. A mí, la palabra “reparación” por sí misma no me genera mucho tema, (...) siento que estamos súper cortos en lo que es lo relevante, en lo que debiese ser un PRM. En general, los PRM, su dotación de trabajadores y trabajadoras tienen la formación “x”, pero no tiene la especialización, no hay terapeuta en un PRM, que un PRM me diga que tiene terapeuta, lo celebraré, pero no, no tienen. (Supervisor n°1, 2016).

Sobre lo anterior, las bases técnicas estipulan que:

En este contexto la Institución deberá asegurar que el porcentaje máximo de recursos financieros esté dirigido al recurso humano de intervención directa, con lo que asegura la existencia de adecuadas capacidades técnicas y minimiza la rotación de estos equipos, (p.20).

A pesar de esta libertad de distribución de recursos, y esta orientación a dejar el máximo de recursos para contratación de los equipos, los actores concluyen que se vuelve insuficiente para el logro de los objetivos del programa. Lo anterior tendría explicación en el monto de la subvención otorgada, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20.032, que fija un máximo de recursos asociado a la línea programática y a la cantidad de niños, niñas y adolescentes, lo cual en su conjunto no permitiría a los equipos poder contratar mayor cantidad de profesionales que el mínimo requerido.

ii. Permanencia del Recurso Humano

La gestión de personas es una categoría que influye en los efectos e impactos de los programas sociales. Por ende, resulta imperante el analizar las categorías de permanencia y rotación que tienen las personas en los cargos establecidos en la metodología que entrega SENAME al PRM. Domínguez (2008) afirma que el Recurso Humano es esencial para el óptimo funcionamiento de cualquier organización, dado que son las personas quienes conforman el corpus de conocimiento, habilidades y destrezas que, al ser combinadas con otros recursos tangibles e intangibles, hacen posible la consecución de objetivos específicos. Peris y Herrera (en Domínguez, 2008) añaden a lo anterior lo apremiante que es invertir en formación del recurso humano, puesto que incide en la motivación y en las ventajas competitivas que desarrolle la organización a un mediano y largo plazo. Faria (en Amaya, et. al, 2010), a diferencia de los autores anteriormente mencionados, alude de manera exhaustiva a que la variable “estabilidad laboral” es primordial para evidenciar bajos niveles de rotación en una organización, junto con el otorgamiento de ciertos beneficios, acordes a los puestos de trabajo que ostenten, entre ellos el otorgamiento de capaci-

taciones e incentivos, que generarán percepción de tranquilidad, salud y motivación del personal; y producto de ello, existirá un mejor desempeño laboral y, por tanto, el cumplimiento de la finalidad de una organización. Sobre la base de lo anterior, se hace necesario explorar en torno a variables que incidirán en la permanencia de las personas en los cargos estipulados en el programa PRM.

a. Remuneraciones

Se constata que la primera causal que provoca rotación en el personal es la remuneración adquirida mensualmente. Lo anterior se testifica en los discursos tanto de Supervisores del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío como Directores de Organismos Colaboradores Acreditados: que los profesionales, dada la temática que conlleva un importante desgaste, debiesen recibir remuneraciones sobre los \$600.000 mensuales (900 US\$ aproximadamente);

(...) el hecho de que tú tengas un programa con una subvención baja hace que tú también no puedas pagar lo suficiente a un profesional de acuerdo con el campo, y eso también es una debilidad que tiene el sistema en cuanto a que muchos profesionales se van a otras instituciones o a otros mercados, de tal forma que aumenten el sueldo, porque lo que reciben en los programas no está acorde al mercado. Porque reciben entre 600.000 mil pesos a 800.000, y considero que debiese ser mayor, considerando las características del trabajo de un PRM, que es bastante desgastante (Supervisor n°3, 2016).

Lo cual se agrava al momento de estimar las disposiciones señaladas por Supervisores del Servicio Nacional de Menores, respecto de las remuneraciones de profesionales de las distintas líneas

programáticas del Servicio, dado a que al comparar los sueldos de profesionales de Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual con programas de diagnóstico, se indica que en esta última los equipos reciben \$200.000 mensuales (300 US\$) más que los profesionales del programa investigado; a pesar de la considerable y reconocida diferencia del desgaste psicológico y emocional al trabajar por un año, semanalmente, con NNA vulnerados física, sexual y/o emocionalmente en un programa especializado.

(...) hay ofertas en que los profesionales ganan 200 mil pesos más que en un PRM, como son los DAM..., en los programas de PRM un psicólogo o un asistente social ganan aproximadamente 700 mil pesos bruto, y en un DAM está ganando 850; es decir, claramente se van a ir a la oferta DAM. Entonces, ahí yo creo que hay que equiparar un poco los montos de los recursos que se invierten en los profesionales, dado lo importante que es, porque imagínate: en un DAM le pagan 200 mil pesos más, pero los niños entran y salen, entonces es súper ilógico, en torno a que en un PRM los niños tienen procesos, se vinculan, están un año, un año y medio en un programa, con todo lo importante que es, y con todo lo significativo que es para ellos estar siendo atendidos y para sus familias, creo que es súper injusto (Supervisor n°1, 2016).

Por otro lado, las bases técnicas y la normativa del programa no regulan los montos mínimos y máximos que pueden recibir los profesionales por concepto de remuneración, quedando a libre disposición de los ejecutores del programa.

El problema de lo anterior data en el hecho de que dentro del Perfil de cargo de Supervisores técnicos y financieros del Servicio Nacional de

Menores (2011), se indica que se debe verificar que la rendición de las transferencias realizadas a los Organismos Colaboradores Acreditados de dicha Institución sea acorde a la normativa vigente. Es decir, coherente con los lineamientos de SENAME y el convenio firmado entre ambas entidades; sumado a la autonomía en la distribución presupuestaria que poseen los proyectos, se estipula además que la relaciones laborales que lleven a cabo con los profesionales serán de mera consideración de la Institución Colaboradora, por lo que la supervisión, tanto técnica como financiera, será en un ámbito de control de gestión de lo comprometido en el convenio con el SENAME.

Por consiguiente, la supervisión de los sueldos de los profesionales se transforma en una variable no controlable, dado que se encuentra fuera de las facultades de los supervisores del propio SENAME.

b. Estabilidad Laboral

La segunda causal estimada como factor determinante en la permanencia del personal en los proyectos, señalado tanto por los Supervisores de SENAME de la Región del Biobío como por los Directores de OCAs, es el plazo de contratación anual de los profesionales, sin posibilidad de contratos indefinidos, puesto que las relaciones contractuales se establecen por el periodo de duración del proyecto. Esta situación causa estrés y angustia tanto en los profesionales como en las familias y los NNA que participan del programa, puesto que el tiempo de duración de los proyectos es inadecuado, tanto para desarrollar sistematización de conocimiento como para los procesos reparatorios de los NNA, con sus respectivas familias.

Los entrevistados consideran que el tiempo mínimo de contratación que debiese existir es de 3 años, y

que el estar concursando anualmente impide poder desarrollar una proyección laboral en profesionales altamente capacitados.

En general el sistema apunta a la rotación, (...) debiera haber un marco de 3 años de estabilidad..., (...) pero siempre se encuentra esta situación en que hay licitaciones todos los años, de cargos nuevos, de llamados, (...) lo que debieran tener los proyectos especializados son los mejores profesionales, y eso tiene un precio, un costo, que alguien se establezca, investigue, un trabajador que haga su magíster y que haga un estudio, digamos, con los casos. Entonces, para eso se requiere, primero, estabilidad en un proyecto y también estabilidad del trabajador con proyección de la gente; no sé: tener hijos, casa, compromisos, responsabilidades..., pero el sistema no apunta a la estabilidad (...) (Director n°3, 2016).

La problemática evidenciada, asociada al tiempo máximo de los contratos de los profesionales, hace cuestionar el logro de los objetivos del programa, puesto que la reparación del maltrato, de acuerdo con la estimación de reparación del maltrato inferida por SENAME (2012), señala que el periodo para determinar que se cumplió dicho objetivo es seis meses luego de la última sesión terapéutica, por tanto en dicho plazo se harán visibles los cambios en la percepción de la vulneración, tiempo que resulta insuficiente para los actores entrevistados.

La crítica anterior se fundamenta a partir del análisis de estudios referentes a la problemática, donde se deduce que el tiempo de duración de los proyectos es insuficiente para el logro de la reparación del maltrato. Es así como Intebi (2011) indica que la revelación y, por tanto, el proceso terapéutico y de reparación, es un proceso continuo y gradual que se encuentra ligado al contexto y dinámica relacional

del NNA con la familia, en el cual resulta imposible predecir cómo se comportará y en consecuencia el tiempo que tardará el niño/a o adolescente en resignificar el suceso vivido, debido a que las respuestas a las intervenciones dependen de factores internos y externos al niño/a o adolescente. Por otro lado, en la misma línea, Browne, A. y Finkelhor, D. (1985), señalan que la evaluación de reparación del daño causado a la víctima de maltrato debe ser realizada en cada ciclo vital del sujeto de atención, fundamentalmente en los momentos decisivos de sus desarrollos evolutivos, como el ingreso al jardín infantil, a la escuela primaria, a la pubertad o al periodo de adolescencia, pues existen diferentes secuelas psicológicas y comportamentales a raíz de la vulneración vivida.

Finalmente, se estima que el vínculo que generen los equipos de profesionales que llevarán a cabo la intervención es esencial para el proceso terapéutico del NNA. Así lo evidencia Bianciardi (en Fruggeri, L., 1992), identificando que las emociones son primordiales en las intervenciones de sicoterapia, ya que generan un sentido de la responsabilidad por parte del terapeuta, dado el involucramiento de emociones a raíz de una sinestesia del espejo: por la cual el terapeuta toma el lugar del sujeto de atención, creando un proceso relacional continuo de responsabilidad. En este contexto, el hecho de que los convenios duren un año resulta perjudicial para los objetivos del programa, ya que un niño/a o adolescente, en caso de no concluir su proceso terapéutico, deberá continuar su proceso en otro proyecto, que se haya adjudicado la correspondiente licitación, provocando un retroceso en el proceso de responsabilidad y de dinámica relacional de emociones por parte del terapeuta hacia el niño/a o adolescente, y viceversa.

Dos años, yo creo que sería mejor evaluar dos años y volver a evaluar, dos años y evaluar, y así...

porque un año es muy poco, muy muy poco, porque los adultos nos acomodamos, buscamos otra pega, nos cambiaremos de ciudad, pero los niños no. El vínculo que tú construyes con un niño es súper potente; entonces, si ya venían con historias de vulneración graves imagínate que tu terapeuta se vaya, y que no se vaya porque quiere irse, sino que se vaya porque el proyecto se terminó o porque se lo licitó otra fundación. ¿Qué pasa con el vínculo?, porque muchas veces las instituciones traen sus propios profesionales (Director n°4, 2016).

c. Distancias

Una tercera causal, que favorece la alta rotación de los equipos de trabajo de los proyectos, la entregan los entrevistados al concordar que la lejanía entre los territorios donde se implementan los proyectos y las grandes ciudades es un impedimento en la permanencia de los profesionales, dado el costo que conllevan o un arriendo cercano o el traslado diario.

(...) Cañete es una localidad que queda lejos de las grandes ciudades, o sea tres horas... ¡igual es lejos!, entonces muchas veces los profesionales deciden irse a Concepción, porque se ahorran el arriendo, la movilización..., entonces en realidad son varios factores externos los que controlan esa alternativa o posibilidad (Director n°5, 2016).

Así lo identifica García, A. y García, M. (2008), al estipular que dentro de los factores condicionantes de la actitud hacia el trabajo, y por tanto de la movilización del mismo, existe una decisión de inversión en capital humano que se traduce en la decisión individual de invertir en recursos y esfuerzos que conllevarán a un enriquecimiento en la formación personal. Las personas con mayor control interno tendrán un pensamiento positivo

respecto de la movilización de lugar de trabajo o de lugar de residencia, por lo que la reubicación geográfica tiene estrecha relación con encontrar un puesto con mejores características que el anterior, en el cual se concibe la movilidad geográfica como una oportunidad. Lo que no ocurre en caso de que exista incertidumbre por parte de los individuos, ya que se adoptará una actitud negativa frente a la movilidad geográfica, que es finalmente lo que se evidencia al momento de estudiar los factores que inciden en la permanencia o rotación del personal en el programa investigado.

d. Relaciones personales - Autocuidado

Por último, se identifican como causal de rotación del recurso humano las necesidades sociales y relaciones personales que presentan los equipos profesionales, los cuales no necesariamente han sido trabajados por los OCAs. Los discursos de los actores entrevistados concuerdan en estimar que es imperante trabajar el tema del autocuidado de los equipos, ya que representa una instancia de comunicación y desestrés que afecta de manera positiva al trabajo con los NNA, debido a que se evidencia que el vínculo sano que desarrolle el profesional con el sujeto de atención es primordial en el proceso de intervención.

(...) un factor súper relevante es el autocuidado, (...) me refiero a que si tú tienes una actividad que es al aire libre, donde el equipo va a estar en un espacio distinto, donde va a poder conversar otras cosas, también vas cohesionando al equipo. Entonces no es que uno vaya a perder el tiempo, sino que hay que generar más espacios recreativos y sin tanta presión digamos, (Director n°4, 2016).

De esta forma se evidencia que el tema de autocuidado corresponde a una preocupación tanto de Supervisores del SENAME de la Región del Biobío como de Directores de OCAs, ya que el trabajo en este tipo de programas conlleva un importante desgaste psicológico y emocional, lo cual se ve reflejado de manera negativa en la calidad de atención, en caso de que no se realicen jornadas de autocuidado. Sin embargo, Directores de OCAs señalan que una imperante debilidad es la escasa cantidad de dinero que posee el programa para la realización de dichas jornadas, estimándose en \$3.000 mensuales (4.5 US\$) lo que destinan para este gasto. Por otro lado, se evidencia en los relatos que su ejecución corresponde a temáticas relativas al programa más que en reparación del personal, por lo cual, en la praxis se identifica que es una jornada más de trabajo y no de autocuidado (Servicio Nacional de Menores, 2014).

(...) tú tienes un monto que SENAME te autoriza para autocuidado, que son 3 mil pesos mensuales, nosotros lo hacemos cada 2 meses, porque es media jornada mensual para autocuidado, o en su defecto, 1 día completo cada 2 meses. Porque no alcanza para hacerlo más seguido, y con los recursos que te dan para autocuidado no te alcanza para contratar a alguien externo, y es el mismo equipo el que se encarga de hacer el autocuidado (Director n°5, 2016).

(...) hoy las jornadas de cuidado de equipo se basan en realizar actividades que son más bien técnicas, de trabajo técnico asociado al área. Por ejemplo nosotros tenemos jornadas de autocuidado de equipo donde idealmente debiésemos trabajar temáticas que están asociadas a lo que trabajamos, por ejemplo capacitarnos en trabajar en familia de acogida, pero siempre con temáticas relacionadas, entonces al final tú sigues trabajando, y en estos

espacios y en este tipo de trabajo yo considero que igual es bueno la recreación (...) (Director n°4, 2016).

IV. CONCLUSIONES

Los hallazgos de la investigación, en la categoría de recursos humanos, hace reflexionar respecto de la decisión del Estado en torno a externalizar la implementación de políticas sociales reparatorias en infancia, como las analizadas en el presente documento, pues tomando la opción de entregar a privados el desarrollo de programas especializados se debe asegurar la calidad en la entrega de los productos y servicios contemplados. Por consiguiente, si el Estado decide que la sociedad civil es la alternativa más prudente, como es en este caso, se debe garantizar mayor estabilidad financiera, de tal manera que permita estabilidad laboral para los equipos técnicos, cumpliendo un adecuado control o fiscalización en el ámbito de la gestión de personas, situación que, de acuerdo con los resultados de la presente investigación, resultan deficientes, ya que, las facultades otorgadas a SENAME en esta materia son limitadas. Se hace necesario regular los montos de remuneraciones, capacitaciones y el autocuidado que requieren los equipos profesionales para el adecuado y correcto funcionamiento de los proyectos.

Un segundo hallazgo de relevancia es la duración de los mismos, lo que limita la posibilidad de estabilidad laboral para los equipos profesionales especializados, ya que, al no tener una continuidad asegurada, se revela un alto nivel de rotación. Lo anterior se explicaría por las disponibilidades presupuestarias que entrega el Ministerio de Hacienda al SENAME en la Ley de Presupuesto de cada año. Es necesario incursionar y generar Convenios por a lo menos tres años de extensión, que permitan

considerar las condiciones territoriales y a la vez, asegurar la estabilidad laboral de los equipos profesionales. Junto a lo anterior, es necesario regular la lógica del 80 bis, que debería poseer una dinámica planificada en el tiempo y, de esta manera, permitir un trabajo proactivo de los equipos profesionales y disminuir la dinámica reactiva que hoy poseen los proyectos. En ese sentido, se debe mejorar la coordinación entre el ámbito judicial, particularmente en las derivaciones que generan los Tribunales con la función que cumple SENAME en dicho proceso.

Finalmente, cabe mencionar que al ser esta investigación un estudio exploratorio en la temática de gestión de personas, es posible avanzar en una próxima investigación en torno a correlacionar impactos o resultados versus condiciones de estabilidad laboral del recurso humano de los proyectos, que sustente los hallazgos de este primer estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Amaya, G., Conde, M. y Pedraza, E. (2010). Desempeño laboral y estabilidad del personal administrativo contratado de la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol.16, 495.

Baeza, R. (2002). *De las metodologías cualitativas en investigación científico-social: Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.

Blick, L., Porter, F. y Sgroi, S. (1982). *Handbook of clinical intervention in child sexual abuse*. The Free Press, Estados Unidos.

Browne, A. y Finkelhor, D. (1985). The Traumatic Impact of Child Sexual Abuse: A Conceptualization. Marzo 20, 2017, de *American Journal of Orthopsychiatry*. <http://www.csom.org/train/victim/resources/the%2otraumatic%2oimpact%2oof%2ochild%2osexual%2oabuse.pdf>

Corbin, J. y Strauss, A. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia, Universidad de Antioquía.

Fruggeri. (1992). Las Emociones del terapeuta. *Revista de psicoterapia*, 16, 13.

Domínguez, M. (2008). *Factores determinantes en la gestión de recursos humanos en empresas de servicios que incorporan de manera sistemática nuevas tecnologías: Un estudio de caso en la comunidad valenciana*. Pensamiento y Gestión, Vol.24, 91-126.

García, A. y García, M. (2008). La influencia de los rasgos psicológicos en las actitudes hacia el empleo. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 24, 31.

Intebi, Irene V. (2011). *Proteger, reparar, penalizar: Evaluación de las sospechas de abuso sexual infantil*. Granica, Buenos Aires, Argentina.

Bresser Pereira L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *International Journal of Political Studies*, 3, 143-166.

Mas Sabaté, J. (2000) *Gestión privada de servicios públicos: La externalización (outsourcing) en la Administración Pública*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct.

Ministerio de Justicia. (2004). Crea los tribunales de familia. Marzo 20, 2017, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557>

Ministerio de Justicia. (2005). Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención. Marzo 20, 2017, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=240374>

Ministerio de Justicia. (2005). Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal. Marzo 31, 2017, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=244803>

Ministerio Público. (2006). Boletín estadístico primer semestre 2006. Marzo 20, 2017, de Ministerio Público. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_5_sp.pdf

Servicio Nacional de Menores. (2010). Bases Técnicas Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual infantil (PRM). Manuscrito no publicado.

Servicio Nacional de Menores. (2011). Perfil de cargo de Supervisores técnicos y financieros del Servicio Nacional de Menores, en Perfil de cargo de Supervisores técnicos y financieros del Servicio Nacional de Menores 2011. Manuscrito no publicado

Servicio Nacional de Menores. (2012). Bases Técnicas Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual infantil (PRM). Marzo 20, 2017, de Servicio Nacional de Menores. Manuscrito no publicado.

Servicio Nacional de Menores. (2014). Circular N° 0001. Marzo 20, 2017, de Servicio Nacional de Menores. http://www.sename.cl/wsename/otros/Circula_001_Normtiva_RC.pdf

Servicio Nacional de Menores. (2015a). Orientaciones Técnicas Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual grave (PRM), en Orientaciones Técnicas de líneas programas de Servicio Nacional de Menores. Manuscrito no publicado.

Servicio Nacional de Menores. (2015b). Resolución Exenta N°1000-B.

Servicio Nacional de Menores. (2016). Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME. <http://www.sename.cl/wsename/otros/op/CATASTRO-201603.pdf>

UNICEF. (2012). *4° Estudio de Maltrato Infantil*. Marzo 20, 2017, de UNICEF. https://www.unicef.org/lac/Cuarto_estudio_maltrato_infantil_unicef.pdf

