



Minuta Comisión Constitución

Cámara diputados 2 mayo 2018

Análisis al modelo de protección chileno.

Chile ratifica la Convención de los derechos del niño el año 1990, el 27 de septiembre de ese año entra en vigencia, la Convención dice que el niño “debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”, hasta ahí, los presidentes que pasaron no legislaron en la materia, esto se debe a que los niños no votan y no pagan impuestos, por ende no cuentan con espacios de representación.

Ha sido el SENAME el encargado de velar por la protección de los niños “vulnerados en sus derechos” sin lograr esto, sino por el contrario, ha sido este organismo el que lamentablemente ha sido ejecutor de violaciones a los DD.HH no solo de los niños sino también de sus familias¹.

En Chile, la población menor de los 18 años corresponde a los 4 millones y fracción, si analizamos la actual institucionalidad de manera sistémica e integral podemos indicar lo siguiente:

El modelo de protección tiene un enfoque tutelar del Estado, el cual en su mayoría es entregado en manos de privados los que administran con un enfoque de caridad. Tanto privados como el Estado se enfocan en niños con vulneración de derechos y no en una perspectiva de derechos. No hay coordinación intersectorial, al punto de que existe duplicación de servicios y no existe coordinación presupuestaria².

Respecto del trabajo con la familia, este no existe. La CDN reconoce a la familia como grupo fundamental de la sociedad, así como nuestra Constitución Política de la República. Este modelo no

¹ <http://ciperchile.cl/2013/07/04/ninos-prottegidos-por-el-estado-los-estremecedores-informes-que-el-poder-judicial-mantiene-ocultos/>

² UNICEF 2015 ob.cit.pp.22.

considera a la familia como principal factor de protección, no la ve como un coadyuvante y se centra solo en el individuo (niño).

Actualmente Chile no tiene una Ley de protección integral y por lo tanto, tampoco tiene un sistema nacional de protección integral. Junto a Panamá son los dos únicos países de Latinoamérica que carecen de este tipo de Leyes³.

Este modelo no ofrece protección administrativa, tampoco ofrece una institucionalidad que opere levantando alarmas y protegiendo a las víctimas de violencia, este modelo no ofrece protección jurídica de calidad a las víctimas y las penas son bajas o inexistentes.

Consecuencias de este modelo.

El 86% de las familias en residencia vive en situación de pobreza (Martinez 2010).

De acuerdo a la encuesta CASEN 2015, el 55% de las mujeres que proviene del 40% más pobre de la población no trabaja fuera del hogar porque se dedica a los quehaceres del hogar, al cuidado de los hijos o de adultos mayores en situación de dependencia; mientras que en el 20% más rico, un 10,9% de las mujeres no trabaja fuera del hogar por estas mismas razones.

A eso se suma que Chile es el cuarto país de la OCDE con la jornada laboral más extensa: 1.974 horas trabajadas como promedio por persona ocupada al año, mientras que en los países miembros de la OCDE, el promedio es 1.763.

El 25% de las personas que viven en situación de calle, alguna vez fueron institucionalizadas⁴.

El 50% de las personas recluidas en recintos penitenciarios, alguna vez paso por un recinto del SENAME (Fundación San Carlos de Maipo).

Actualmente la red SENAME ofrece 1.263 programas entre adopción, protección de derechos y justicia juvenil⁵, estos programas no tienen evaluación costo/beneficio y por lo tanto no se tiene conocimiento de su impacto real en los niños (Ley 20.032).

³ UNICEF Agenda infancia 2018-2021.

⁴ Segundo catastro Nacional de personas en situación de calle.

⁵ Anuario SENAME 2016.

El 71% de estos dicen haber sufrido algún tipo de violencia por parte de sus padres o cuidadores⁶. Un 38,3% de los niños de 4 a 18 años presenta algún tipo de trastorno de salud mental y según MINSAL 2015, en Comisión investigadora (CEI 29) de los usuarios SENAME, un 20,1% de los niños entre 5 y 19 años presenta problemas de salud mental, de los cuales el 77,7% no está cubierto por la oferta existente. El Comité de los derechos del niño, en su observación general N°15 ha dicho que “Los Estados tienen la obligación de ofrecer tratamiento y rehabilitación adecuados a los niños que presenten trastornos psicosociales y de salud mental, absteniéndose de administrarles medicaciones innecesarias⁷.”

Según datos de la OCDE, la tasa de suicidio aumento de 4,4 por cada 100 mil habitantes entre 15 y 19 años en 1990, a 8,2 por cada 100 mil habitantes entre 15 y 19 años en 2013, siendo la tercera causa de muerte en los adolescentes entre 10 y 19 años⁸.

La fiscalización, observación y promoción de los derechos de los niños por parte de la sociedad civil, esta es escasa, prácticamente se perdió cuando estas pasaron a ser prestadores de servicio, más conocidas como Organismos Colaboradores.

Recién el año 2013, a partir “del informe Jeldres” comienzan a verse las primeras ONGs y activistas de protección de la Infancia y la familia, que comienzan a denunciar lo que estaba sucediendo en tribunales de familia y Residencias, estos grupos de ciudadanos han ido in crescendo pero deben auto gestionarse porque no cuentan con fondos del Estado que incentiven esto.

En la misma línea podemos informar que no hay disponibilidad de información, no hay un sistema centralizado y coordinado de información, por lo tanto no hay evaluaciones del sistema en general.

No existe seguimiento de los niños durante su desarrollo o intervención, no existe un software con cantidad exacta entre niños en residencias, en adopción o en sistema de Responsabilidad penal juvenil⁹.

SENAINFO es un software que se comenzó a utilizar para esto como herramienta de subvención y control de datos, pero ha demostrado no estar aún al nivel de lo que hoy nuestro país necesita. Las muertes de los niños eran “egresos administrativos”, hay un grupo de niños que no están en ese

⁶ Estudio UNICEF maltrato 2012.

⁷ CRC/C/GC/15 p 39.

⁸ UNICEF Agenda Infancia 2018-2021.

⁹ <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/06/28/809876/Unicef-advierte-que-Chile-no-posee-un-sistema-para-dar-seguimiento-a-ninos-vulnerables.html>

software, son el grupo de niños que va a hogares co ayudantes (se calcula que son 50 residencias), estos son los hogares que reciben niños pero al no recibir fondos del Estado no existen en el sistema, por ende no existen en las cifras. Por otra parte, la fiscalía advirtió alteración de cifras de los muertos y posible fraude de subvenciones¹⁰.

Los funcionarios de SENAME agrupados en ANFUR (Asociación Nacional de funcionarios regionales de SENAME) han denunciado cuoteo político al interior, con profesionales y técnicos militantes de partidos políticos que ingresan sin proceso de selección y con sueldos por sobre lo que se remunera a los profesionales de carrera.

Como dice Marcelo Sanchez en una columna de opinión: Según el reciente informe del INDH sólo 1 de cada 3 niños tenían acceso al juez de familia, más aún, sólo un 25% de los niños cuenta con un abogado que los represente.

De lo anterior puede comprenderse la existencia de graves vulneraciones tanto en el sistema ambulatorio como residencial que no se denuncian.

Desde el ingreso con una medida cautelar, un niño que ha sido privado de sus cuidados parentales no tiene - en la mayor parte de los casos - con un abogado que revise los diagnósticos que fundan la decisión de un juez.

Pasa el tiempo y las diligencias en un tribunal, los reportes de los equipos terapéuticos sin una debida vigilancia y diligencia legal, se transforman en meses de retraso en los procesos de reunificación familiar¹¹.

El aumento de subvención como “solución” en medio de una investigación de la fiscalía.

El Presidente Piñera ha anunciado 10 medidas, un acuerdo nacional y una mesa de Infancia. Como sociedad civil nos hemos sentido desplazados, puesto que quienes fueron invitados son prestadores de servicios, los ciudadanos que somos sociedad civil no nos sentimos representados en los

¹⁰ <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/infancia/proteccion/caso-sename-fiscalia-advirtio-alteracion-de-cifra-de-fallecidos/2018-03-12/165502.html>

¹¹ <http://opinion.cooperativa.cl/opinion/site/artic/20180403/pags/20180403061643.html>

Organismos Colaboradores, sin perjuicio de que algunos de ellos si hagan bien su trabajo, pero legislar con quienes han perpetuado este modelo obsoleto nos genera al menos desconfianza.

Actualmente en el congreso se encuentran una serie de proyectos de Ley en materia de niñez, unos que vienen desde el gobierno anterior, y otros que está impulsando el presidente Piñera, como el aumento del 25% en la subvención.

Nos preocupa la noticia de aumento en la subvención sin un sistema de pago contra resultado por trabajo de recuperación con las familias, nos preocupa que no haya un trabajo de fomento en la desinstitucionalización. Los expertos y los estándares internacionales saben que por cada mes de institucionalización de un niño, este tendrá 3 o 4 años de retroceso en su desarrollo cognitivo, social y emocional, no naturalicemos la institucionalización, siempre el sistema de residencia es el último ratio. Como dice la ex diputada Nogueira en su propuesta¹², tenemos niños que ingresan a residencias solo por diagnóstico de posibles vulneraciones, esto es completamente irregular y se debe frenar.

¿Por qué nos oponemos al aumento en la subvención como solución?

Porque existen denuncias de pagos por favores políticos¹³.

Por otra parte, la fiscalía denunció que están investigando posibles pagos de subvenciones por niños muertos, indicando que “Podría existir un eventual fraude al Fisco y es una arista que estamos investigando. Fraude de parte de alguna persona relacionada, principalmente, con el ingreso al sistema de personas fallecidas, con el objeto de obtener subvenciones por parte del Estado”¹⁴.

Los últimos días vimos en la opinión pública la investigación que se está llevando a cabo por el presunto fraude de Ascar¹⁵.

El actual modelo no contempla un análisis o control del costo/beneficio de los programas de SENAME, tanto de residencias como ambulatorios.

¹² Propuesta integral de protección de los niños vulnerados pág. 16-17

¹³ ANFUR 2016 Exposición comisión DDHH del SENADO 4 mayo 2016. Pág. 18

¹⁴ <http://www.latercera.com/nacional/noticia/sename-indagan-posible-pago-subvenciones-ninos-fallecidos/97062/>

¹⁵ <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=462031>

La Ley 20.032, por medio de la cual se quiere dar aumento de subvención a los OCAs, es la que regula las subvenciones y tiene conceptos como “Oca”, “licitación”, “convenio”, “subvención” y “menor”, si hacemos un análisis respecto de esta Ley, nos daremos cuenta que nos es conforme a derechos humanos y de hecho es contraria a la CDN, al punto de que la Unicef ha recomendado derogarla¹⁶ para reemplazarla por una efectiva.

Los procesos en tribunales son largos y tediosos, falta la excelencia que se requiere para tratar problemas familiares de la complejidad que estos fenómenos representan, en estos programas no existe incentivo de trabajar y recuperar a las familias, es por esto que nos preocupa que en las medidas anunciadas no hemos visto re vinculación familiar. La fundación San Carlos de Maipo sabe bien de esto, con la metodología N-CFAS, ellos han realizado trabajo de re vinculación familiar, donde se ha recuperado un 70% de las familias, dejando de manifiesto que si trabajamos con la familia, esta puede ser un factor protector para el niño y se cumple la visión de la CIDN y nuestra Constitución: “la familia como grupo fundamental de la sociedad”.

En la Ley de subvenciones y en la Ley que crea en Instituto de Derechos Humanos, se debe legislar y hacer una diferencia entre Sociedad Civil y Prestadores de Servicio del Estado.

Las experiencias internacionales nos dicen que los mejores modelos corresponden a países como Inglaterra, Alemania y Holanda¹⁷, estos países prácticamente no tienen sistema de residencias, los cuidados de los niños se dan en contextos de familias de origen, extendidas, guardadoras o el último ratio que es la adopción. Existen reconversiones de tipo sistemático, reformista y programático, este último es el tipo de experiencia que adopta Chile por un tema económico, nuestro país se encuentra en un receso económico, por ende recomendamos auditar todos los dineros que se están entregando, a fin de que no aumente el gasto fiscal, sino que el Estado evalúe los dineros y los redirija haciendo un buen uso de estos en favor de los niños, las familias y el Estado mismo.

¹⁶ UNICEF – Agenda Infancia 2018-2021 pág. 21.

¹⁷ Levantamiento de experiencias internacionales de reconversión residencial de protección especializada.

Informe:

Modelo de pago a contra resultados (PCR): Beneficios y riesgos del Estado como pagador a contra de resultados y potenciales consecuencias para la sociedad civil o la empresa privada como implementadores.

Rafael Rodríguez

Fundación San Carlos de Maipo

Abril, 2018

1- Pago a contra de resultados.

El pago a contra de resultados es un modelo en donde una institución mandante (usualmente el Gobierno) paga a contra del logro de resultados específicos acordados en un contrato de trabajo previo a la implementación de un programa o proyecto. Gracias a ello el mandante se asegura de gastar recursos exclusivamente si se logra el fiel cumplimiento de los objetivos pactados.

Los objetivos pueden ser simplemente por la implementación de ciertas actividades o también por el resultado que esas actividades deberían generar en la población objetivo en el corto y/o mediano y/o largo plazo. El modelo es común en Chile cuando se realizan contratos para la construcción de obras públicas, pero no lo es en el ámbito de las prestaciones de servicios sociales debido a que es complejo lograr vincular la realización de un programa social en particular con un efecto esperado. Por ejemplo, pagar por metros de carretera construida es fácil de medir, no así las habilidades parentales. Otra dificultad es que a veces los resultados definidos en un contrato pueden generar consecuencias negativas en la población a la que se pretende ayudar. No es lo mismo que al final del proyecto el puente Cau-Cau no funcione (por grave que sea) a que a un niño de una residencia de Sename lo vuelvan a maltratar en su casa una vez desinternado a pesar de haber cumplido su plan de tratamiento individual. El pago a contra de resultados es un modelo que puede ser útil, pero a la vez, es de alto riesgo por el hecho de intervenir en personas y se debe tomar con extremo cuidado.

Un ejemplo donde ha sido exitoso el pago a contra de resultados es una experiencia en Inglaterra bajo la coordinación de la Fundación Social Finance UK, donde se le pagó a una organización en la medida en que redujera la reincidencia en el delito entre un 7% y un 9%. El programa propuesto (One Service*) logró los objetivos planteados y el Estado pagó a Social Finance y este a quienes invirtieron fondos para el financiamiento del programa durante 5 años. Un caso contrario en el que el pago a contra de resultados ha tenido efectos negativos es el de la subvención por asistencia en los colegios. Esto si bien genera un incentivo en los colegios a atraer alumnos, en la práctica también llevó a dos cosas; primero el falseamiento de los registros de asistencias y, segundo, la falta de foco en la calidad de la educación. Para intentar solucionar este problema, el Ministerio de Educación comenzó a premiar por resultados SIMCE, generando un incentivo en los colegios a mejorar los

resultados, pero a su vez, como consecuencia indeseada, el que los colegios seleccionaran a los mejores alumnos posibles y expulsaran a aquellos que podían bajar los resultados de la prueba SIMCE.

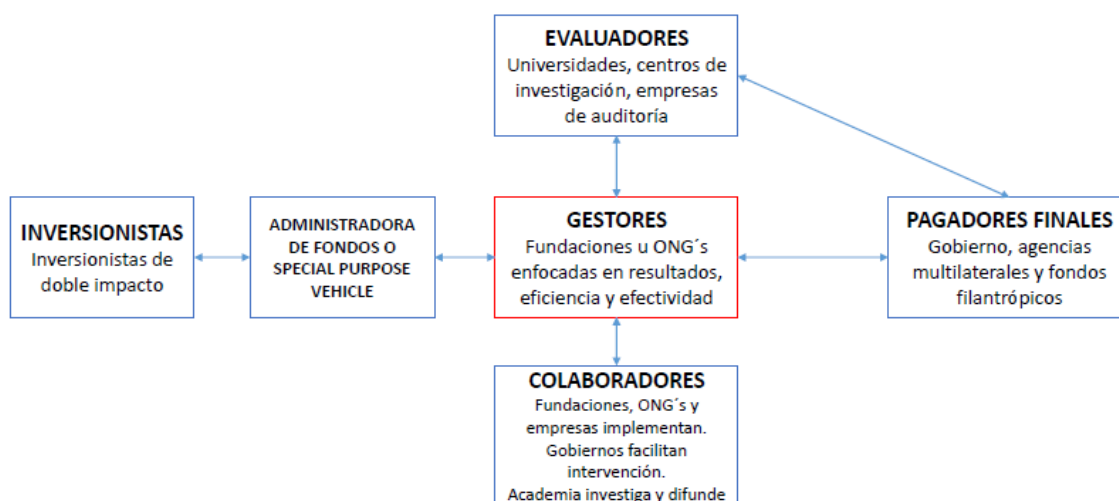
El pago a contra resultados es un modelo que puede ser útil para la implementación de servicios orientados a la consecución de objetivos y con ello mejorar la eficiencia y efectividad de los programas públicos, pero a su vez puede generar consecuencias negativas. Por lo mismo este informe entrega criterios generales que puedan ayudar a la implementación de este tipo de metodología en un área compleja como lo es la infancia vulnerada.

2- Criterios básicos para la implementación de resultados.

- a) Debe existir un resultado que pueda ser medible de manera fiel con los instrumentos de evaluación existentes. Por ejemplo, hoy existen instrumentos que permiten evaluar la calidad de las residencias de Sename. Hay fundaciones que han realizado esfuerzos como Ideas para la Infancia y Casa del Cerro. Así mismo hay instrumentos para evaluar las habilidades parentales diseñados por el programa Triple P, entre otras. Independientemente de los instrumentos a utilizar, lo relevante es que estos tienen que ser capaces de evaluar con fidelidad los indicadores que miden. Para asegurar ello, es necesario que tengan validación académica y también de parte de los organismos públicos que los utilizarían.
- b) Es ideal que el resultado a evaluar sea lo más objetivo posible. En el caso de infancia el no reingreso a una residencia de menores post intervención es un dato objetivo y esperable que es difícil de relativizar, facilitando que el pago no sea cuestionado por ninguno de los actores involucrados. En todo caso, es difícil lograr que un programa en particular pueda ser efectivo en la disminución del reingreso a residencias, por lo que es posible pensar en una serie de objetivos asociados al pago, como por ejemplo los mencionados con anterioridad; calidad de residencias, habilidades parentales, entre otros. El problema es que esos objetivos quedan abiertos a juicios de terceros que no confían en los instrumentos de evaluación o que, en el peor de los casos, los logros identificados no se relacionen con el no reingreso a las residencias de Sename.
- c) El resultado evaluado debe tener relación con un beneficio que se busca obtener o un evento que se busca evitar. Esto es básico, no se debe pagar por la mera realización de una acción o programa, sino sobre todo con el resultado que las acciones y/o programas generan en el corto, mediano o largo plazo en la población obtenida. El pago contra resultados si bien podría realizarse a contra la entrega de un programa puntual como un PIE, lo relevante es pagar por el efecto del PIE en el NNA y/o sus familias. Si se paga por la realización de actividades, este modelo no tiene sentido.
- d) El resultado buscado no debe generar riesgos de desarrollar efectos contraproducentes en la población objetivo. Por ejemplo, evaluar la calidad de las residencias a través imponer una tasa mínima anual de egreso de NNAJ (ej: 50%) sería un error en tanto ese indicador podría fomentar que las residencias egresen a NNAJ sin que ellos ni sus familias estén preparados, aumentando las probabilidades de una nueva vulneración en los derechos de los niños.
- e) El resultado debe ser evaluado por un tercero independiente al pagador final y al implementador del proyecto.

- f) El beneficio buscado debe ser de interés de para la política pública. El proyecto debe ser diseñado para mejorar una situación actual que el Estado no ha sido capaz de solucionar con las estrategias y programas actuales y que en sí mismo mejora el bienestar de la población intervenida y del país.
- g) El beneficio idealmente debe generar eficiencia en el gasto público en el corto, mediano o largo plazo. Este es un ideal de los proyectos de pago a contra de resultados. Lo que se busca es que a través de los objetivos planteados en los contratos es que el Estado disminuya sus gastos en el futuro. Por ejemplo, un niño que no deserta del colegio es un niño que disminuye sus riesgos de involucrarse en conductas de riesgos como el consumo de drogas o la comisión de delitos y con ello que no ingrese a programas públicos. Así mismo, mientras antes se prevengan las conductas de riesgo, mayor es el ahorro del Estado, por lo que para este modelo (en su formato ideal) en general se proponen programas preventivos a edades tempranas que eviten que la población objetivo obligue al Estado a gastar fondos públicos en el futuro.
- h) Deben existir las condiciones legales y administrativas para que el Estado pague a contra de resultados. Este es un tema complejo porque en general los servicios públicos son castigados por no ejecutar sus presupuestos, por lo que es riesgoso un modelo de estas características a menos que el Ministerio de Hacienda comprenda que la ejecución de proyectos de pago a contra de resultados puede implicar la no ejecución de ese presupuesto (y que ese escenario es positivo para el Estado porque no pagó por un programa deficiente).
- i) Debe existir un ecosistema de actores capacitados para la implementación de un modelo de pago a contra de resultados. El ecosistema de actores es complejo. Se necesitan de al menos los siguientes actores: Pagadores finales, Implementadores, Evaluadores externos, Financistas. Idealmente se debería sumar la figura de una administradora de fondos y un coordinador/gestor del proyecto con el fin de que el implementador no asuma roles complejos de tipo administrativo, de gestión de redes y financiero.

Tabla 1: *Ecosistema para el pago a contra de resultados*



El caso de la fuente de financiamiento inicial es compleja. Deben existir recursos que permitan al implementador operar el programa hasta que se ejecuten los pagos de parte del pagador final. Para aumentar el interés de los inversionistas a participar de este modelo, el pago final debería de incluir alguna tasa de rentabilidad, la que se recomienda sea baja para no generar anticuerpos en actores políticos que están en contra de la participación del mundo privado como actores que aporten a la solución de problemas sociales.

3- Beneficios de utilizar los pagos a contra de resultados

- a) Permite la innovación social. Cuando un problema social no ha sido solucionado durante años a pesar de la intervención del Estado, es recomendable innovar. El problema es que al Estado, por lógica y estructura, le cuesta hacerlo. El pago a contra de resultados le permite al Estado innovar sin que tenga que arriesgar presupuesto, tiempo y prestigio en el caso de que la innovación falle. El riesgo es traspasado a la sociedad civil, a las empresas y a los financistas que se arriesguen a innovar para solucionar un problema público. Como complemento, en el caso que el diseño del programa implementado bajo el modelo del pago a contra de resultados no esté logrando los objetivos, los equipos se ven obligados a innovar en la intervención para mejorar los resultados y así obtener financiamiento para seguir operando.
- b) Promueve la evaluación de resultados. El Estado tiene dificultades para evaluar programas sociales debido a que muchos de ellos no fueron diseñados para ser evaluados por sus efectos, sino más bien sólo por su implementación. La cultura pública está hecha para pagar por la provisión de servicios en el área social y también por la cobertura lograda. Ambos criterios de pago no permiten enfocarse en los resultados por la implementación de los programas, siendo un claro ejemplo el pago por asistencia escolar, que dificulta enfocarse en la calidad educativa. Uno de los más tristes ejemplos de la mala calidad en la educación es que por más de 20 años la comprensión lectora en el país ha sido deficiente a pesar de la alta tasa de asistencia escolar.
- c) Promueve la efectividad de los programas; foco en resultados y no en la administración. Los tiempos requeridos para administrar un programa público son altos, razón por la cual los equipos de intervención destinan un porcentaje de su tiempo a la administración que bajo otro contexto estaría destinada a la intervención. Los programas de pago a contra de resultados, por el contrario, son diseñados para que los equipos se enfoquen en logro de los objetivos, por lo tanto, a la operación misma de los programas sociales.
- d) Permite mejorar la calidad de los programas sociales (públicos o privados), las políticas públicas y el bienestar de la población. Cuando los programas públicos son evaluados de manera deficiente, en general no es posible cerrar los programas por presiones de distinta índole. El caso ejemplar es el de Sence, donde a pesar de que distintos Gobiernos han amenazado con cerrarlo o cambiarlo porque las evaluaciones indican que es un servicio deficiente, pero al final sólo hacen pequeñas modificaciones y este sigue funcionando prácticamente igual a pesar de no tener impacto en el desarrollo laboral de la mayoría de quienes reciben capacitaciones de este servicio público.
- e) Promueve la eficiencia y pertinencia en el uso de recursos públicos. Este modelo le da la posibilidad al Estado de no pagar en el caso de que los implementadores no logren los resultados pactados. Esto en sí mismo es una mejora en la eficiencia del gasto público

porque no gasta en programas deficientes, pero además tiene otra consecuencia positiva, que es que cada programa que no funciona, se rediseña de acuerdo a cada contexto en particular. Con ello podrían dejar de existir los programas estándar que no son atingentes a ciertas regiones o territorios o que no incorporan las riquezas y particularidades de estos.

- f) Enfoque en la prevención: Este modelo fomenta la intervención preventiva a edades tempranas debido a que una intervención efectiva en ese rango etario ahorraría gastos futuros por parte del Estado, pero sobre todo porque intervenir de manera efectiva en problemas que se desarrollan en edades más tardías (partiendo desde la pre adolescencia) es más caro y además más complejo. Por ejemplo, lograr disminuir la reincidencia delictual es muy difícil y las tasas de éxito son en general bajas, pero varios delitos se podrían haber evitado al enfocarse en los NNAJ que tienen riesgo de desarrollar conductas infractoras cuando son menores de 10 años.
- g) Aumenta la cantidad de recursos asociados a la implementación de programas sociales por parte de la sociedad civil o de las empresas. El permitir el pago a contra de resultados y también la una rentabilidad para los financistas, por mínima que sea, aumentaría el total de fondos disponibles para la implementación de programas sociales por parte de la sociedad civil y/o empresas. En este sentido, una organización que logra buenos resultados podría aumentar su operación gracias a que este modelo le permite operar y crecer en la medida que siga operando adecuadamente.
- h) Genera competencia entre las organizaciones de la sociedad civil y las empresas sociales. Este modelo debería fomentar el crecimiento de las organizaciones que logran sus resultados en desmedro de aquellas que no son capaces de generar un impacto positivo en la población intervenida. Esto se puede relativizar en la medida de que en general no hay un incentivo a crecer sin un beneficio lo suficientemente atractivo para hacerlo y en este caso no hay rentabilidad, pero en el caso que una organización quisiera crecer, podría hacerlo basándose en sus resultados.

4- Cuándo no se debería utilizar el modelo de pago a contra de resultados:

- a) Para financiar un programa que el Gobierno está dispuesto a implementar por su cuenta, sin apoyo de terceros. En este caso, no es necesario a menos que el programa sea mal evaluado en el futuro y necesite de innovaciones para mejorar sus resultados.
- b) Para financiar programas que son para el público general o un público muy amplio (ej.: educación primaria, pensiones), aunque si es recomendable para desarrollar mejoras dentro de esas políticas públicas generales como lo es el mejorar la comprensión lectora.
- c) Para aquellas intervenciones donde los resultados obtenidos no son claramente atribuibles a la intervención en sí o dónde los resultados son difusos y difíciles de evaluar o cuando no hay instrumentos de evaluación válidos.
- d) Cuando por el hecho de pagar a contra de un resultado específico, existan objetivos perversos que terminen por afectar el bienestar del público intervenido. Por ejemplo, pagar por desempeño escolar genera incentivos a expulsar o no seleccionar y expulsar a alumnos de mayor complejidad. Otro caso es el de pagar por disminuir la obesidad infantil donde hay riesgo de que los equipos de intervención se enfoquen en aquellos niños que están cerca del índice de masa corporal esperado y no en aquellos que tienen un índice más alto

(obesidad mórbida). Con ello el esfuerzo a realizar por los equipos para lograr el resultado deseado es menor.

- e) Cuando no hay evidencia (nacional o internacional) sobre el resultado y el impacto buscado de un programa social. Esto es debido a que al haber riesgos de no pago por incumplimiento, no es recomendable arriesgarse a implementar programas de alto riesgo. La manera de disminuir el riesgo es hacerlo con programas que hayan desarrollado evidencia nacional o internacional sobre los resultados logrados. Idealmente el programa debería tener evidencia de logros en el contexto nacional.
- f) Cuando no existe un sistema legal que permita este tipo de contratos entre agentes privados y estatales. Es importante desarrollar la institucionalidad (leyes, reglamentos, protocolos) que permitan el pago a contra resultados y la inversión privada para este tipo de contratos. Ese es un paso preliminar a la implementación de contratos de pago a contra resultados.
- g) Cuando el contexto donde se interviene puede cambiar drásticamente, impidiendo una adecuada implementación del programa. Por ejemplo, implementar un programa educativo en un colegio donde los alumnos se van a paro durante todo un semestre, en medio de la intervención del programa social, afecta la implementación y, por ende, el pago. Estos riesgos deben minimizarse sin que ello implique intervenir sólo en la población de menor riesgo. Una alternativa es incluir cláusulas en los contratos que prevengan este tipo de situaciones.
- h) Cuando alguno de los actores del ecosistema no tiene las habilidades necesarias como para participar del proyecto.
- i) Cuando hay riesgos de corrupción entre los actores del ecosistema, sobre todo entre inversionistas y evaluadores y/o pagador final. Al incorporar inversión privada existen riesgos de que el sistema se pervierta al abrir la posibilidad de que participen personas inescrupulosas que busquen generar contratos viciados, evaluaciones alteradas, falseo en la recopilación de datos, etc. Una manera de evitar el riesgo es imponiendo una tasa baja de rentabilidad a la inversión con lo que a priori se desincentiva el ingreso de personas con interés de generar ganancias en exceso y a toda costa. Otra estrategia es que los evaluadores externos sean expertos y logren controlar potenciales vicios del sistema.
- j) Cuando no hay compromiso de parte del Estado a replicar y escalar el programa en caso de éxito.

5-Riesgos a tener en cuenta

- a) Que queden desfinanciadas aquellas intervenciones necesarias, pero que no son capaces de generar eficiencia en el Estado. Por ejemplo el trabajo con personas con discapacidad o con la tercera edad en general no generan eficiencia en el gasto público, independientemente de lo efectivos que puedan ser los programas en lograr sus resultados. Pero no por ello se deberían dejar de hacer o de destinar menos recursos.
- b) Ciclos políticos que afecten la implementación de PCR. Los modelos en base a contra resultados en general se asocian a gobiernos de centro derecho, razón por la que este ciclo político es positivo para este tipo de iniciativas, pero en el caso de que la oposición no se sume a este tipo de iniciativas, podrían quitar apoyo y financiamiento en el caso de que salgan electos en el futuro.

- c) Que el modelo de pago a contra de resultados sea utilizado para disminuir gastos públicos de programas fallidos que podrían ser exitosos si es que contaran con los recursos y capacidades adecuadas para ser implementados.
- d) Dificultades en el escalamiento, implementación y sustentabilidad de los programas incorporados por el Gobierno. Es distinto implementar un programa acotado a un número pequeño o mediano de beneficiarios a implementar uno a escala regional o nacional. Los programas a ser implementados bajo el modelo de pago a contra de resultados, en el caso de ser exitosos, presentan un nuevo desafío al Estado; el de escalarlos y hacerlos sustentables económicamente. Es decir, a pesar de tener una implementación exitosa a nivel específico, estos programas pueden fallar al escalar o pueden no contar con el financiamiento necesario para hacerlo.
- e) No financiamiento o no atención a grupos de mayor complejidad. Como se ha comentado, bajo este tipo de modelos hay un incentivo natural y perverso a centrarse en la población con la que es más fácil lograr los resultados que están en el contrato. Por lo mismo los diseños de la metodología de intervención deben considerar criterios justos para la selección de beneficiarios que impidan la selección.
- f) Que sea utilizado como una herramienta política para reducir el tamaño del Estado. En países de Europa hay una crítica a que este modelo de trabajo ha sido utilizado como estrategia política para reducir el gasto público y el tamaño del Estado, pero también para justificar el financiamiento de la empresa privada. Es importante que la implementación en Chile esté basado en criterios técnicos que ayuden a mejorar los programas públicos independiente de quienes son los que lo ejecutarán en el mediano plazo.
- g) Desresponsabilizar al Estado de los resultados de las políticas públicas. Otro riesgo es el de que el Estado a través de este modelo, al tercerizar la ejecución de programas sociales, se desresponsabilice de los malos resultados de los programas sociales. La mejora de las políticas públicas es una responsabilidad comparte entre distintos actores sociales.
- h) El pago a resultados no debería relacionarse a la prestación mínima de servicios. Hay programas que son de tipo administrativo, cuidado, protección o de seguimiento que son necesarios. Como por ejemplo, una residencia cumple varias de esas funciones y que todo su financiamiento dependa del pago a contra de resultados podría generar un déficit de recursos para cumplir sus obligaciones mínimas. En este sentido hay que ser precavido para definir qué objetivos son susceptibles de ser pagados a contra de resultados con el objetivo de evitar el desfinanciamiento de las mismas residencias o de colegios. Este punto, a pesar de ser el último, es central. El pago por resultados no debería de arriesgar el financiamiento mínimo de la operación de los equipos. Si se hace se corren dos riesgos, primero el no poder entregar soporte básico a los beneficiarios y, segundo, genera un estrés en los equipos que aumenta las probabilidades de que se alteren los resultados con el objetivo de lograr los pagos.

6- Desafíos para Chile

- a) Mejorar la relación de colaboración entre los organismos públicos y privados y la sociedad civil (y entre ellos mismos). Este modelo es de una alta complejidad y necesita no sólo de la coordinación entre los actores, sino también de la buena disposición y confianza en que todos estén trabajando para mejorar el bienestar de la población intervenida.

- b) Desarrollar las habilidades de cada actor dentro el ecosistema. Aún no existen muchos actores que tengan la capacidad para operar bajo el formato de pago a contra de resultados. En este momento hay muy pocos programas en Chile que tengan evaluaciones de alta calidad, ni menos de impacto. Así mismo, hay pocos equipos con buena calidad en la ejecución de los programas o al menos no es posible saberlo porque no se evalúa la implementación. A nivel de evaluación hay más actores (Universidades y empresas de auditoría), pero los costos son elevados, haciendo caro evaluar. Tampoco se ha desarrollado el mercado para los inversionistas, por lo que será complejo en una primera etapa lograr que realicen una inversión de riesgo en programas sociales. En cuanto al Estado, no existen las herramientas administrativas (reglamentos, programas, fondos) que permitan y faciliten operar bajo este modelo en la implementación de programas sociales. Sí existe para la construcción de obras públicas y otros contratos de prestación de servicios y asesorías, pero no es completamente homologable al trabajo de intervención directa con personas.
- c) Diseñar una política pública que evite perversiones al modelo. Ese es el punto clave para que se desarrolle un ecosistema de actores que desarrollen programas a contra el pago de resultados enfocados en el bienestar social.