





©elciudadano.cl

LOS NIÑOS Y EL SENAME

Transitar desde la indignación a la responsabilidad

Urge una valoración global de la gravedad de la situación de los niños, niñas y adolescentes que han sufrido diversas formas de violencia y malos tratos, incluida la muerte de 1.313 personas en los últimos diez años. Y, enseguida, que las autoridades adopten medidas prontas y eficaces.

La conciencia nacional se ha visto remecida por informaciones reiteradas sobre muertes y malos tratos en Centros de Protección de la red del Servicio Nacional de Menores, SENAME. A todos nos escandaliza que estas situaciones ocurran en instituciones que se definen legalmente como lugares de cuidado que deben asegurar la protección de los niños residentes y garantizar la reparación de los daños que han sufrido, y su reintegración social y familiar.

Por ello, el incumplimiento del mandato institucional del SENAME — más aún, su *colapso*, como se ha afirmado por parte de la autoridad ministerial correspondiente — representa una forma inaceptable de desprotección, que tiene que abordarse de inmediato. Jurídicamente, se debe reconocer a todos los niños sus derechos en condiciones de igualdad, y otorgar más protección — y no menos — a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o de vulneración. Tal falla constituye un atropello al derecho de los menores a la protección y a la reparación, obligaciones internacionales que Chile contrajo libre y soberanamente al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, contenidas expresamente en sus artículos 19 y 39.

Desde ya, es apremiante que las autoridades hagan una valoración global de la gravedad de la situación y determinen con urgencia las medidas destinadas a impedir su repetición, junto con reparar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sufrido diversas formas de violencia y malos tratos. Afecta la confianza ciudadana que, tras un año de investigación, la Cámara de Diputados no pueda producir un informe que sea aprobado por todos o, al menos, por la mayoría de sus integrantes.

Miguel Cillero

Académico, Universidad Diego Portales y Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

Pablo González

Académico, Universidad de Chile.

Xavier Oriol

Académico, Universidad Andrés Bello.

1 Ver, por ejemplo, “Cárceles de menores en Chile”, Francisco Palma, *Mensaje* N° 340, julio de 1985, p. 246; “Centros de rehabilitación”, Francisco Palma, *Mensaje* N° 344, noviembre de 1985, p. 452; “Alternativa a las cárceles de menores”, Pablo Egenau y Mylene Iribarne, *Mensaje* N° 348, mayo de 1986, p. 140; “Juventud chilena y exclusión social”, Javier Martínez y Eduardo Valenzuela, *Mensaje* N° 355, diciembre de 1986, p. 509.

Las condiciones de vida de los niños en las residencias institucionales permanecían como una especie de realidad sustentada y encubierta. El punto de partida de esa invisibilización es la consideración jurídica y social de un grupo de niños y adolescentes a los que se ha hecho designar como “niños o menores del Sename”.

Si bien la situación del SENAME es conocida por los especialistas y las autoridades, y ha sido informada por múltiples informes de prensa al menos en los últimos veinte años —incluso desde antes de la recuperación de la democracia por la propia revista *Mensaje*¹—, las condiciones de vida de los niños en residencias institucionales, permanecía, al mismo tiempo, como una especie de realidad sustentada y encubierta por la *naturaleza social* de lo inevitable. Todos sabían o presumían lo que allí pasaba, pero nadie ha logrado actuar decidida y eficazmente para cambiarlo.

El punto de partida de esta invisibilización es la consideración jurídica y social de un grupo de niños, niñas y adolescentes a los que se ha hecho habitual designar, por parte de algunas autoridades y alguna prensa, como *niños o menores del SENAME*, categoría definida como una condición que los haría esencialmente diferentes a los *otros* niños. Como si *ser del SENAME* —o de su red de instituciones colaboradoras— fuera la condición inherente —una marca de identidad— de un grupo de niños desprotegidos y vulnerables, una forma de identidad deteriorada asociada a conductas conflictivas y a nuevas formas de exclusión social.

DISEÑO INSTITUCIONAL NO SUPERADO

Creado en 1979 como continuador del Consejo Nacional de Menores de 1967, el SENAME es una institución compleja en que concurren diversos principios doctrinarios y organizacionales.

Por una parte, las ideas que cimentaron los sistemas tutelares desarrollados a comienzos del siglo XX al amparo de las leyes de menores en América Latina (en Chile, desde 1928); por otra, las reformas neoliberales al sistema de provisión de bienes públicos a través de la externalización y la subvención a privados impulsados durante la dictadura, opciones que fueron reafirmadas por la Ley 20.032 de 2005 que consolida un sistema de colaboración público/privada². Finalmente, están los principios y directrices que procuran el paso de una institucionalidad protectora de carácter asistencial hacia una de protección y promoción de derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada por el Congreso Nacional en 1990.

En los orígenes del Sistema de Protección, un grupo de niños, debido a sus múltiples problemas de carencia social y ausencia o negligencia familiar, eran derivados judicialmente a instituciones de cuidado, cuya mayor expresión eran los grandes orfanatos, los internados y, como se las denominó en Chile, “casas de menores”. Ese conjunto de instituciones, legales, judiciales, administrativas y filantrópicas dio lugar a lo que la literatura denominó el *complejo tutelar* que, a través de una red de instituciones asilares, realizaba las funciones de control, punición y protección de los denominados menores en situación irregular, o de aquellos a los que se les clasificaba en la vaga categoría social de *abandonados/delinquentes*³.

Estas ideas constituyen el fundamento del diseño institucional todavía vigente, por el cual el SENAME tiene competencia tanto en materia de infracciones a la ley penal como en protección de derechos. La separación administrativa en dos áreas diferenciadas dentro del SENAME se produjo en el Gobierno del presidente Ricardo Lagos. Desde 1994 en adelante todos los programas de los gobiernos elegidos han planteado una reforma integral, pero, pese a los muchos avances parciales, el diseño institucional que se encuentra en la raíz del problema no se ha superado.

UN REZAGO EVIDENTE

Actualmente, el Sistema de protección de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos está conformado por el Servicio Nacional de Menores (SENAME), los juzgados de familia y las organizaciones privadas colaboradoras. Este Sistema efectuó, según la Cuenta Pública 2016 del SENAME, 264.078 atenciones, concentradas en un 87,4% en el área de Protección, 12,3% en Justicia Juvenil (adolescentes infractores a la ley penal, que son juzgados por la Justicia penal) y 0,3% en adopción. Del total de atenciones en el área de protección, alrededor de 5% se ejecutaron en centros residenciales tanto de administración directa como por instituciones colaboradoras⁴.

El SENAME, pese a ser un servicio dependiente del Ministerio de Justicia, dotado en consecuencia de escasa autonomía, se ha mantenido como un órgano impermeable a los nuevos estándares impuestos por el Sistema de Alta Dirección Pública: su estructura es altamente centralizada, sus orientaciones técnicas tienen baja validación en la evidencia, y presenta un escaso desarrollo de sistemas estadísticos y de supervisión técnica, lo que quedó de manifiesto en la tardanza para de-

2 La diferencia de esta reforma con las desarrolladas en otras áreas, como educación y salud, es que, en la protección de la infancia, la filantropía privada y de origen religioso —principalmente católico— había jugado desde siempre un rol fundamental y constituía el grueso de la atención.

3 García Méndez, E.: “Prehistoria e historia del control socio penal de la infancia: Política Jurídica y Derechos Humanos en América Latina”, Bogotá 1994, Donzelot, J.: “La Policía de las Familias”, Valencia 1990.

4 SENAME, Cuenta pública 2016, corregida según fe de erratas. www.sename.cl

terminar el número de atendidos fallecidos en los últimos diez años. Todo ello unido a una débil obligación de rendición de cuentas.

En este sentido, el SENAME se asimila aún a las instituciones de protección de menores surgidas al alero de los tribunales de menores a comienzos del siglo XX.

Para avanzar es importante ponernos de acuerdo en que se debe dejar atrás la consideración de los *niños del SENAME*, como una categoría social aislada y degradada, y diseñar servicios para la protección de todos los niños y todos sus derechos. Sin esta conciencia no es posible desarrollar el rediseño legal e institucional, que exige un cambio de mirada y un compromiso de todos, según lo expone la evidencia internacional.

CREAR NUEVAS INSTANCIAS

Superar esta visión hoy resulta urgente, por lo que se debe proceder cuanto antes a la creación legal de nuevos servicios. El Servicio de Protección debe ser un organismo autónomo descentralizado, dirigido según los estándares del Sistema de Alta Dirección Pública y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Desarrollo Social. Este último debe ser el órgano superior encargado de la coordinación de la protección de la infancia en Chile, según lo disponen los proyectos de ley enviados por la presidenta Michelle Bachelet que están en trámite en el Congreso Nacional.

Esta relación directa favorecerá la integración de la protección especializada, en un sistema que integre componentes de protección universal (salud, educación, vivienda) y de protección social (programas como Chile Crece Contigo y otros de apoyo familiar). Así se evitará lo que ocurre hoy, cuando los niños internados pueden a menudo carecer —ellos o sus familias— de acceso a los servicios de salud, educación y protección social, como tampoco cuentan con algún grado de preferencia para su atención.

Por su parte, los tribunales de justicia se deben constituir en garantes de los derechos de los niños, además de activos vigilantes de la actividad pública y privada de protección y reparación, respecto de las vulneraciones de derechos que ellos puedan sufrir.

EXAMEN MINUCIOSO DE LOS PROGRAMAS

Otra cuestión fundamental es evaluar de modo serio y estricto las actuales líneas y programas del SENAME, de modo de valorar los desarrollos positivos y poner término a los negativos. Las graves situaciones denunciadas no pueden ser consideradas como un diagnóstico global de todo el sistema y cada uno de los prestadores. Es urgente realizar una acreditación, bajo estándares internacionales probados, de todos los programas e instituciones. La salida de la situación actual requerirá del esfuerzo y colaboración de todos los actores sociales, incluidos los que hoy pertenecen al SENAME y su red, así como de sus profesionales y técnicos.

El SENAME, pese a ser un servicio dependiente del Ministerio de Justicia, dotado en consecuencia de escasa autonomía, se ha mantenido como órgano impermeable a los nuevos estándares impuestos por el Sistema de Alta Dirección Pública.

UN CAMINO DE SALIDA

No resulta extraño que, al conocerse masivamente esta situación, se ponga el énfasis en encontrar la culpa y el castigo a los responsables. Sin embargo, eso no debe hacernos olvidar a las víctimas, pensando que con cerrar el SENAME o cambiar su nombre, o bien con sancionar política o judicialmente a las autoridades que resulten responsables, desaparecería el problema de los niños.

Todo ello resulta necesario, pero no es lo que los niños requieren ahora para ser protegidos. Tienen derecho a medidas inmediatas para poner término a las vulneraciones, particularmente las que ocurren en los centros residenciales.

Por ello, la verdadera reforma del sistema conduce inevitablemente a la disminución drástica de la internación de niños viviendo en instituciones residenciales y a la total desaparición de esta para los niños menores de 3 años, como lo recomiendan todas las normas y directrices internacionales.

Las necesidades de cuidado alternativo se deben asumir con programas de apoyo familiar de base comunitaria y con múltiples servicios sociales en las áreas de salud, educación y cuidado diario, como salas cuna y jardines infantiles para madres que trabajan. Solo de ser necesario se debe recurrir a familias de acogida.

Finalmente, como último recurso, se tienen que considerar sistemas residenciales que cumplan con todos los estándares mínimos establecidos por la evidencia científica y las normas internacionales, y que sirvan de soporte a un sistema continuo de protección a la infancia, sin configurarse como lugares permanentes de crianza. Esto exige recursos técnicos y financieros inexistentes en el país en la actualidad: no hay residencias acreditadas ni profesionales y técnicos especializados, las orientaciones técnicas que guían las licitaciones son inadecuadas, la subvención por niño atendido es totalmente insuficiente, y el sistema de financiamiento contiene incentivos no alineados con los objetivos de cuidado e integración a la vida familiar y social.

Esta es la aspiración de los proyectos de ley en trámite en el Congreso Nacional que establecen una ley marco de garantía de derechos de la niñez y dos nuevos Servicios Especializados en Justicia Penal Juvenil y Protección Especializada ante las vulneraciones de derechos. Sin embargo, el diseño institucional definitivo y la concreción de la tramitación de estos proyectos, si bien imprescindibles, parecen muy lejanos como para que se hagan cargo de la urgente situación actual.

La verdadera reforma del sistema conduce inevitablemente a la disminución drástica de la internación de niños viviendo en instituciones residenciales y a la total desaparición de esta para los niños menores de 3 años, como lo recomiendan todas las normas y directrices internacionales.

Como primer paso, se debe reconocer que existen centros en la actualidad donde se producen vulneraciones de derechos humanos de los niños. Todos los informes independientes que dieron origen a la llamada Comisión Sename I de la Cámara de Diputados así lo establecieron. La Contraloría y el Poder Judicial lo han declarado formalmente, la prensa informa periódicamente de casos y el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha entregado recientemente datos preocupantes de los resultados de su inspección a las residencias. No es necesario hacer más diagnósticos. Sin perjuicio de la acción de la Justicia, ahora se trata de actuar —como Gobierno y sociedad civil— para impedir que estas vulneraciones sigan ocurriendo y se pueda reparar a quienes sufren sus efectos. Tenemos la obligación moral, política y jurídica de hacerlo.

La Convención sobre Derechos del Niño ratificada por Chile en 1990 nos obliga a adoptar:

“...todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

“2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas o servicios sociales con objeto de proporcionar la atención necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial”.

En cumplimiento de esta disposición, Chile debe establecer un conjunto de medidas urgentes, que un grupo de personas —entre las que se encuentran los autores de este artículo— han solicitado, pretendiendo representar a la sociedad. Entre ellas, destacan nombrar un Ministro Coordinador y establecer un Fondo de Emergencia que se aboque de inmediato a estable-

cer y restablecer en todos los Centros Residenciales de Chile, cualquiera sea quien los administre, las condiciones de pleno respeto de los derechos de los niños y sistemas de cuidado compatibles con su dignidad y desarrollo.

DESINSTITUCIONALIZAR, SI ES NECESARIO

Ello implica identificar de la forma más rápida posible todas aquellas situaciones en las que la atención educativa y psicosocial en las residencias no sea la adecuada para garantizar el desarrollo integral del niño, así como adoptar las medidas de protección complementarias que sean necesarias. Por lo tanto, se debiera proceder a la desinstitucionalización inmediata en aquellos casos en que las condiciones no garanticen la integridad, seguridad y desarrollo de los niños.

También se tendría que establecer un sistema de supervisión y orientación adecuadas, considerando la falta de especialización que presentan los educadores de trato directo. Es imprescindible que estos últimos desarrollen estrategias concretas de atención socioeducativa, más aun teniendo en cuenta los factores de riesgo y las situaciones de vulnerabilidad a las que se han visto expuestos estos niños, previamente a su ingreso a las residencias.

Por lo tanto, la supervisión y orientación no solo implica fiscalizar periódicamente que las instalaciones sean adecuadas, sino acompañar a los profesionales de las residencias para que puedan mejorar y especializar la atención que se ofrece en ellas.

Considerando el trabajo que ha ido realizando el plan “Protege” en los últimos años, se requiere ampliar la cobertura de salud mental especializada en infancia y adolescencia en las residencias, que revise los diagnósticos y evite la sobre medicación a la que se ven expuestos muchas veces estos niños.

Importa proponer criterios específicos que permitan unificar la toma de decisiones respecto a la atención requerida por cada niño, estableciendo metas y objetivos claros en base a los cuales trabajen todos los profesionales encargados de la protección del niño (profesionales de la residencia, jueces de familia y SENAME).

Todas estas medidas, que son solo las más urgentes, deben ser complementadas por medidas de mediano y largo plazo, como revisar la estructura y funcionamiento del Sistema de protección de la infancia, considerando las directrices y contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Debe apuntarse a un sistema que, además, garantice la prevención y promoción como ejes fundamentales, lo que implica realizar acciones cuando existan situaciones de vulneración de derechos, de manera de activar medidas de protección y de promoción del bienestar. Por lo tanto, una ley integral de garantías de los derechos de la infancia y adolescencia no debe considerar a los niños del Sistema de protección dentro de una categoría social aislada, tal como se indicaba al inicio de este artículo. Debe, en cambio, articular políticas universales en materia de infancia para atender y prevenir las situaciones de riesgo y promocionar los factores protectores. **MSJ**