

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2022
Edición

MIRADA POLITICA

JUNIO
2020

SENAME

UN TEMA PENDIENTE



Foto: radio.uchile.cl

I. EL DESTAPE DEL ESCÁNDALO

Si hubo un titular que se tomó la agenda pública del año 2016, ese fue la niñez. Tema obligado en el parlamento, donde fue objeto de una recordada comisión investigadora y llamados a la acción dentro de emotivos discursos que incluyeron hasta lágrimas. Tema obligado, también, en todos los debates presidenciales de primera y segunda vuelta del año siguiente.

No era para menos, pues en aquel año 2016 un informe elaborado por el Ministerio de Justicia dio a conocer al Congreso y a la opinión pública el fallecimiento de 185 niños bajo el cuidado de programas del SENAME entre 2005 y mayo de 2016. No hubo que esperar demasiado tiempo para que las cifras fueran aumentando. Un reporte de la UNICEF denunciaba que el número de fallecimientos durante el año 2010 había sido cinco veces superior al reportado por el Ministerio de Justicia, y, por otro lado, un análisis de la BBC, sumado a los datos proporcionados por el Gobierno darían cuenta de que solo en el periodo 2010-2014, fallecieron bajo el cuidado del estado 395 niños.¹ Finalmente, en octubre del mismo año, la Directora Nacional del Sename, Solange Huerta, entregó la cifra ofi-

cial de fallecidos bajo el cuidado del Sename y organismos colaboradores: 1.313 muertes en total, de las cuales 865 correspondían a menores de edad y 448 a mayores de edad afectos a algún programa de la institución.

Todo un escándalo nacional, que daba cuenta de una grave vulneración a los derechos humanos ocurrida en nuestro país, vulneración que no se limitó solo a las muertes de los niños y adolescentes, sino que se extendía también a otro tipo de vulneraciones. De hecho, un informe del INDH de 2017 reveló que uno de cada tres niños entrevistados había sido víctima de descuidos frecuentes, uno de cada cinco de maltratos físicos, uno de cada siete de maltratos psicológicos y uno de cada quince de violencia sexual.²

En la presente edición pretendemos abordar los aspectos más relevantes de la discusión pública y los avances legislativos desde que se reveló el problema hasta la actualidad en consideración a la misión fundacional del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

¹ Véase en: <https://bbc.in/3gMchEJ>

² Véase en: <https://bit.ly/3ctYfEo>

II. ORÍGENES, SENAME II Y DEGRADACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

El Sename fue creado el año 1979 como un “organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal”.³

Para cumplir con su mandato, se estructuró a la institución en base a cuatro ejes: 1) la protección y restitución de derechos, 2) la adopción, 3) prevención y promoción de derechos y 4) la justicia juvenil. Para el cabal cumplimiento de esta tarea, la institución cuenta con oferta propia, pero también con la ayuda de organismos colaboradores que reciben una subvención estatal y son supervisados por el Servicio. Gracias a estos organismos, en el área de protección se cuenta, con oferta, entre otros, de programas de diagnóstico y de reparación de maltrato en todo el país y con oferta residencial en catorce regiones.⁴

Debe reconocerse que para aquella época se trataba de un servicio innovador que venía a hacerse cargo de un problema que, para esos años, ya era sumamente complejo, como es la vulneración de la infancia. Sin embargo, distintos factores terminaron por degradar su contribución al país y menoscabar su imagen pública. Los aspectos más relevantes de esta crisis fueron rescatados por la Comisión investigadora SENAME II, cuyas conclusiones pueden resumirse en:

1. La existencia de deficiencias graves en el sistema de protección de la infancia, tanto en el diseño como en la ejecución de planes y programas destinados a la infancia vulnerable. Tanto el Ministerio de Justicia como las autoridades del SENAME fueron advertidos por la Contraloría General de la República y, por lo tanto, tenían conocimiento de los graves incumplimientos por parte de esta institución a la normativa nacional vigente y a los Tratados Internacionales ratificados por Chile en esta materia, sin que hubiese una respuesta eficaz para revertir la situación.

2. Ausencia total de mecanismos y procedimientos formales de coordinación y trabajo intersectorial, además de una total desconexión y descoordinación entre los programas residenciales; programas de atención ambulatoria; instituciones públicas y otros organismos que trabajan con niños institucionalizados. Lo anterior trae como consecuencia que dichos niños presenten carencias en áreas fundamentales tales como: acceso a la salud; a la justicia; a la reintegración en sus familias y sociedad, y fiscalización a sus condiciones de vida durante su internación, no obstante el importante porcentaje de recursos con que cuenta el SENAME para su atención.

3. Aparente laxitud con la que los funcionarios del Sename, y en particular la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales, interpretaron su obligación de denuncia de hechos constitutivos de delitos de los cuales tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, así como de muchos Organismos Colaboradores a lo largo del país.

³ Artículo 1 DL 2465

⁴ Véase: <https://bit.ly/2Mqf0Wu>, pág. 2.



Foto: elpuclítico.com

4. Existencia de acciones discriminatorias cuyas víctimas son niños provenientes de familias de escasos recursos o vulnerables, donde se privilegia la internación en el sistema de residencias (que debe ser la última ratio), por sobre modalidades de intervención ambulatoria.

5. Graves problemas de supervisión por parte del Sename a los organismos colaboradores.

De esta manera se concluyó de manera transversal, con certeza y sin ambigüedad, que el Estado había sido incapaz de crear condiciones mínimas para los niños que

tenía a su cargo. De esta forma, a través de su informe, la comisión afirmó que pudo constatar que los casos de maltratos cometidos al interior de centros del Sename no son una práctica aislada, sino “por el contrario, extendida, habitual y muchas veces normalizada, bajo la forma de procedimientos de contención”. Posteriormente, y por meras razones políticas, el entonces oficialismo y actual oposición, rechazó el informe en la sala, no obstante las propuestas de dicho informe serían fundamentales para la consolidación de un acuerdo nacional por la infancia y la planificación de una nueva institucionalidad de protección de la niñez y adolescencia.

² Gobierno de Chile (2019). Véase en: <https://bit.ly/2TGdPpV>

III. GRAN ACUERDO NACIONAL POR LA INFANCIA. Y AVANCES DEL NUEVO SERVICIO DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Tanto en tiempos de campaña, como tras su triunfo electoral, el Presidente Sebastián Piñera anunció que apuntaba a crear cinco grandes acuerdos nacionales, dentro de los cuales figuraba un gran acuerdo por la infancia, acuerdo que recogió como uno de sus pilares la necesidad de crear un nuevo servicio de protección para las niñas y adolescentes vulnerables.

En lo que respecta al SENAME, el Ejecutivo se ha propuesto dividirlo en dos servicios focalizados, en cuanto a la finalidad que persiguen. Por una parte, un servicio dedicado exclusivamente a los menores de edad infractores de ley, entre 14 y 18 años (dependiente del Ministerio de Justicia), y por otra parte, un servicio cuyo objeto único sea la atención de niñas y adolescentes vulnerables (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia). Esta división ya representa a nuestro juicio un avance muy significativo a la hora de enfrentar el problema, puesto que determinar la causa de la vulnerabilidad de un adolescente es primordial para constituir un servicio en lo que respecta a las cualidades del personal que conformará cada servicio, así como los fines y las metas que se perseguirán.

Además de esta distinción esencial, existen muchos otros aspectos dentro del proyecto que valen la pena destacar, dentro de los cuales destacamos:

1. El objetivo del Servicio Especializado de Protección de la Niñez es brindar protección especializada a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en diversas situaciones de riesgo y vulneración, mediante la creación del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, con el fin de lograr la restitución del ejercicio de sus derechos afectados y la reparación de las consecuencias provocadas, en el marco de los principios que el proyecto reconoce, y las funciones que se otorgan a tal organismo. De ese modo, se pretende que dicho Servicio forme parte de los

pilares institucionales básicos de la protección de la niñez y adolescencia en nuestro país.

2. El enfoque de la realidad territorial a los programas de protección. Se reconoce y se deja la flexibilidad para que los programas de protección se vayan configurando de acuerdo con la realidad demográfica que involucren a las necesidades especiales del niño.

3. Consejo de expertos. Se propone la creación de un consejo de expertos altamente calificado cuyo objetivo sea asesorar al Servicio, así como de aprobar ciertas propuestas realizadas por los directores regionales.

4. Comisión coordinadora. Se contempla también una instancia de coordinación a nivel administrativo compuesta por representantes de todos aquellos ministerios en virtud de los cuales sus políticas pudiesen afectar a menores de edad. Es necesario explicitar que esta instancia es clave toda vez que al menos los dos servicios en los que se divide el SENAME, responderán a distintos ministerios.

5. Exigencia de requisitos técnicos y profesionales para un porcentaje mayoritario del personal, tanto del servicio, como de los colaboradores acreditados, quienes interactuarán con los niños y adolescentes que formen parte de los programas del servicio.

6. El enfoque familiar del Servicio. Ello se evidencia desde un punto de vista concreto como es el hecho de que la familia del niño también sea objeto del Servicio y que se establece siempre el hecho de que se propende a que el niño viva en su entorno familiar. Esa debiese ser la regla dentro de los escenarios de vulnerabilidad, conservar el vínculo familiar original y solo abordarse como excepción cualquier otro escenario. Este punto se complementa con otro concepto que crea la nueva ley, la revinculación familiar del niño y con un sistema de adopción.



Foto: wikipedia.com

IV. UNA PRESIÓN INDEBIDA

Pese a que el proyecto de ley que crea el nuevo servicio de protección de la niñez y adolescencia ha gozado de la colaboración de todos los sectores políticos representados en el Congreso, donde todos y cada uno de ellos ha hecho aportes que considera significativos para el proyecto, la tramitación de este se ha dificultado innecesariamente durante los últimos instantes de la Comisión Mixta.

En dicha instancia, el diputado Matías Walker (DC) presentó una indicación que modificaba el artículo segundo transitorio para supeditar la existencia del nuevo servicio a la publicación de la ley de garantías que se tramita actualmente en el Congreso, argumentando que existen referencias expresas de un proyecto a otro. Esta indicación fue aprobada por todos los parlamentarios opositores que conformaron la comisión mixta.

Creemos que la aprobación de la indicación del diputado Walker crea una situación legislativa que es tremendamente irregular. Primero, porque no es normal que se supedita la vigencia de una ley a la existencia de otra cuando estas no están íntimamente relacionadas, como lo sería, por ejemplo,

una ley que regula el concurso público para determinar la elección de los directivos de un servicio público, respecto de la ley que crea ese servicio público. Creemos, en cambio, que el nuevo servicio puede entrar a operar perfectamente con el actual sistema de garantías y que las disposiciones transitorias deberían apuntar a cómo funcionará el servicio sin el proyecto de garantías en aquellas disposiciones en que hace referencia a él, antes que supeditar toda su vigencia a otra ley.

Un segundo aspecto -y para nada relevante- a considerar, es que el Congreso, per se, no tiene obligación alguna de aprobar ninguna ley, por lo que resulta totalmente irracional aprobar una ley y pretender que esta solo entre a regir si se aprueba una ley futura cuando no existe certeza alguna de que esto ocurrirá. Es más, ello podría crear un escenario que no es para nada deseado en una democracia, que es que la oposición presione indebidamente al gobierno para imponer sus términos en el debate legislativo de la ley de garantías, instancia en la que seguramente existirán legítimas diferencias entre las diferentes bancadas.

V. UN PROYECTO QUE DEBE SER APROBADO

No es menor todo lo que ha ocurrido para llegar hasta esta instancia. No se trata solo de que el proyecto representa un avance conceptual evidente entre la nueva institucionalidad y la antigua.

Detrás del nuevo sistema de protección de la niñez y adolescencia cargan nada menos que las vidas e historias de miles de personas que vieron vulnerados sus derechos tras afrontar un paso por las dependencias del Sename o de un organismo colaborativo.

Como gremialistas creemos firmemente que es en debates como estos donde se enaltece el verdadero sentido de la política, donde el poder se pone realmente al servicio del bien común, de la integridad y de la dignidad de todos aquellos niños y adolescentes que, querámoslo o no, seguirán enfrentando situaciones de vulnerabilidad en nuestro país y requerirán de un sistema que de protección con sentido de urgencia social, profesionalismo, planificación y colaboración entre el estado y la sociedad civil.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman