

## EL BLOQUE POR LA INFANCIA Y LA DIVISIÓN DEL SENAME / 22 Agosto 2012

Frente al proyecto de Ley de División del SENAME presentado recientemente al Congreso, el **Bloque por la Infancia**, agrupación que reúne a un amplio abanico de organismos no gubernamentales, donde la mayor parte de ellas conforman lo que se conoce como la Red de Instituciones colaboradoras del SENAME<sup>1</sup>, declara que:

### DESDE LA SOCIEDAD CIVIL, UNA PRIORIDAD CENTRAL

Durante estos 22 años, desde que el Estado de Chile promulgó la Convención de los Derechos del Niño en agosto del año 1990, los gobiernos sucesivos han buscado responder a las falencias que tiene en nuestro país la atención a la infancia, levantando propuestas relativas a la “transformación del SENAME y su sustitución por dos nuevos servicios independientes”. El proyecto actual está en continuidad con esa lógica y esa práctica.

En paralelo, durante estos 22 años desde el campo de la sociedad civil hemos insistido hasta el cansancio que el camino de solución es uno solo, a saber: generar una Ley de Protección Integral, apegada a los principios de la Convención de los Derechos del Niño, desde la cual se organice un sistema institucional de protección universal y especial, anclado en lo local y orientado a toda la infancia del país. Como parte de ese marco y de ese sistema, hemos explicitado, adquiere sentido la reforma del SENAME.

La carencia de ese marco y de ese sistema institucional, demuestra la incapacidad de las políticas públicas por acometer el problema desde su raíz (de hecho, somos el único país de América Latina que no cuenta con una Ley de Protección, coherente con la Convención de los Derechos del Niño).

Hemos planteado que la búsqueda de soluciones parciales no resuelve el problema de fondo y, más bien lo que hace es poner desde el principio, límites y barreras a las diversas iniciativas impulsadas durante estos años, impidiéndoles alcanzar los resultados esperados y cubriéndolas de un manto de dudas respecto de su eficiencia y su efectividad. En definitiva, es el camino de las soluciones parciales, el que resulta más caro, ineficiente e ineficaz.

**Es esta incapacidad del Estado por acometer las soluciones de fondo, lo que ha terminado por hacer de lo actualmente existente, una realidad que no está a la altura de lo que la infancia de nuestro país requiere y ello a pesar de los esfuerzos que realizamos todas y todos los/as que trabajamos en estas problemáticas (tanto en la sociedad civil como en los servicios públicos).**

Las altas tasas de maltrato junto a las evidencias de que el abuso sexual está fuertemente presente en nuestro país fenómenos que, como sabemos abarca a todos los sectores

---

<sup>1</sup> La red de instituciones colaboradoras es la que ejecuta el 96% de los 1.230 Programas y Centros financiados por SENAME, cubriendo el 94% de los 197.625 niños y niñas que allí son atendidos, al año.

sociales, sumado a las largas listas de espera para que niños y niñas sean diagnosticados por las vulneraciones sufridas, a la crisis del sistema residencial, a la persistencia de las altas tasas de pobreza en infancia, a las vulneraciones institucionales a los derechos de niños y niñas, al aumento del bullying, etc., hechos indesmentibles, **que ponen en evidencia que hemos llegado a un punto donde las soluciones de fondo no pueden seguir postergándose.**

Convencidos de lo anterior, es que en enero del presente año un conjunto de instituciones que hoy conformamos el Bloque por los Derechos de la Infancia, junto a representantes del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Justicia y del SENAME, concordamos una propuesta de "Ley de Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia", la cual lamentablemente y a pesar del esfuerzo técnico y la transversalidad política alcanzada en el acuerdo, finalmente fue desestimada por el Ejecutivo.

La propuesta de división del SENAME presentada en este proyecto de ley orgánica, viene a sobreponerse a ese otro debate fundamental y vuelve a postergar el establecimiento de un marco normativo que, desde un Enfoque de Derechos, oriente las distintas áreas del quehacer público, tales como Salud, Trabajo, Vivienda, Educación, Protección Social, Obras Públicas, Justicia, etc., así como a Municipios y Tribunales, en pos de darle efectividad y eficiencia **a un sólo sistema de protección de la infancia y adolescencia.**

Al mismo tiempo, constatamos que el contenido del proyecto de ley no evidencia **ninguna garantía real de superación de las falencias actualmente existentes.** En concreto, la nueva propuesta es similar al antiguo SENAME, sólo que ahora dividido en dos.

2

### **SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE DIVIDE AL SENAME.**

Revisando el proyecto presentado, el Mensaje establece principios de muy diferentes niveles, así como definiciones generales y objetivos a lograr que luego no están claramente reflejados en el articulado del proyecto propiamente tal, quedando como grandes declaraciones que no llegan a determinar los contenidos de los nuevos servicios.

Es así que todo el enfoque del proyecto parece orientado a ciertos temas de gestión, dejando de lado los aspectos estratégicos que dicen relación con la intervención. Aún así, esos mismos temas de gestión son, a nuestro parecer, débilmente encarados en el articulado.

Mencionemos algunos a modo de ejemplo.

- Declara a los servicios como descentralizados pero, las funciones y atribuciones que define luego, no difieren mucho de lo actualmente existente y la lógica que replica es la actual, centralizada, jerárquica y vertical.
- Establece también como principio la coordinación de políticas públicas, pero luego ella está muy débilmente trabajada, centrándose en la elaboración de Planes Nacionales, los cuales ya se han ensayado en el pasado (junto a Políticas Nacionales de Infancia) con escasos resultados, al carecer de la fuerza que le da un marco normativo de protección integral de derechos.

- Insiste en las mejoras en gestión pero, no llega a delinear una estructura organizacional clara (se limita a definir funciones para el Director Nacional y el Director Regional)<sup>2</sup> y menos aún se aboca a encarar los grandes problemas de oferta, articulación, territorialidad, prestaciones y servicios, que requieren de solución a nivel comunal.
- Se consagra un aumento de recursos pero, estos están limitado al primer año de instalación de los nuevos servicios, lo que permite suponer que ellos no irán a paliar las brechas en los programas que son ejecutados por las actuales instituciones colaboradoras, sino que se destinarán a aumentar las dotaciones de personal, infraestructura, arriendos, vehículos, informática, sistemas de registros, etc. que exigirán los nuevos servicios.
- Se explicita un trabajo con un Comité Consultivo de la sociedad civil que, en los hechos, carece de la autonomía necesaria (la Ley 20500, plantea a lo menos que la Presidencia de estas instancias, lo ejercerán los miembros del consejo, lo que abre una cierta autonomía, pero no es recogido en esta ley), y es mucho menos representativo que el actualmente existente.

Existen otros aspectos que constatamos como ausentes:

- El proyecto de ley ingresado no recoge mecanismos de tutela administrativa, en donde un servicio de protección especializado debiese jugar un rol central.
- También nos encontramos con la indefinición sobre el rol que el Servicio de Protección tendrá en su relación con los tribunales de justicia, esto permite al menos, generar legítimas dudas sobre su eficacia para mejorar la atención a la infancia vulnerada en nuestro país, en un campo de relaciones que es clave para ello.
- Esta relación con el sistema de justicia, está también débilmente encarada en la propuesta del Servicio de Responsabilidad Penal.
- El proyecto explicita como principio la territorialidad pero, esta no se refleja en ningún artículo. La conformación de estos sistemas de protección especial en los territorios más cercanos a las familias y a los niños y niñas, vale decir donde efectivamente se realiza el trabajo de intervención, es una cuestión clave en la viabilidad y legitimidad de estas iniciativas, todos los estudios comparados lo prueban y, de hecho, **los mayores problemas de gestión se constatan allí**. Por ello, es delicado que una propuesta como esta no lo considere.

Todos estos aspectos, vuelven a poner en evidencia la necesidad de concordancia en la conformación de estos servicios especializados, con una ley marco general de protección integral que de sustento a la institucionalidad, **porque todas las definiciones sustantivas que dan consistencia a los servicios se definen en esa ley** y no en esta otra, la que responde sólo al objetivo de conformar un cierto tipo de organización administrativa estatal.

---

<sup>2</sup> Sabido es, luego de experiencias como las del Consejo para la Transparencia que, pretender dejar librado a un reglamento ciertas definiciones claves al respecto, se transforma en un gran escollo para quienes tendrán que implementar los cambios organizacionales, sin contar además con la tensión de tener que suplementar recursos no previstos.

## LAS OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO

Un aspecto necesario de precisar. El Mensaje explica que la conformación de estos nuevos servicios, es una manera de acoger las observaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, el informe en cuestión (CRC/C/CHL/CO/3), en el punto legislación y aplicación observa lo que sigue:

*“7. El comité celebra la incorporación de numerosos artículos sobre los derechos del niño en la Constitución y en numerosas enmiendas legislativas. No obstante, el Comité lamenta que todavía no se haya ultimado la reforma a la Ley de Menores (Ley 16.618 de 1967) con el fin de contar con una ley integral de protección del menor, según lo recomendado por el Comité en sus observaciones finales anteriores de 2002 (CRC/C/15/Add. 173).*

*8. El Comité reitera su preocupación a este respecto y recomienda al Estado Parte que ultime con celeridad el proceso de reforma de la Ley de menores de 1967 a fin de brindar una protección integral a todos los niños. El Comité recomienda además que se haga una distinción clara, en los procedimientos judiciales y a todos los demás efectos, entre los niños que necesitan protección y aquellos que han entrado en conflicto con la ley. “*

**Explícitamente, para el Comité es prioridad la Ley Integral de Protección.**

Esto es así de claro porque además, el proceso de distinción entre “*niños que necesitan protección y aquellos que han entrado en conflicto con la ley*” se inició hace ya bastante tiempo. Es así como en el año 1994, la Ley 19.343 erradicó los adolescentes de cárceles de adultos y separó en centros de SENAME a los infractores de los no infractores, el 2005 se implementó la Ley de Tribunales de Familia, el 2006 se implementó la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. De hecho, se estableció también una división administrativa dentro del propio servicio (año 2000), conformando dos grandes Departamentos uno de RPA y otro de Protección y uno más pequeño especializado en Adopción

Todo este proceso de diferenciación debiese culminar con la dictación de una ley de protección integral, dentro de la cual se debe proyectar la reforma definitiva del SENAME.

### DIFERENCIAS ENTRE LOS NUEVOS SERVICIOS.

Mirado el proyecto de ley en su globalidad, constatamos diferencias en la consistencia de la propuesta relativa al Servicio Nacional de Responsabilidad Adolescente y al Servicio Nacional de Protección Integral de Derechos de la Infancia y la Adolescencia, siendo más sólida la primera que la segunda.

Consideramos que esta diferencia, se sustenta en que el primer servicio cuenta con una ley marco, la LRPA, donde muchos de los aspectos sustantivos están despejados (más allá de las modificaciones que por cierto requiere también dicha ley), mientras que no sucede lo mismo con el segundo servicio.

Es así como, en el servicio de protección hay una ambigüedad permanente entre lo que conocemos como Protección Universal y Protección Especial, las definiciones relativas a la promoción, prevención y protección están teñidas de esa misma ambigüedad. El interés superior del niño, mencionado en diversos párrafos, no aparece definido ni es evidente la manera de abordarlo desde el Servicio. La autonomía progresiva, es otro concepto presente pero, la centralidad que tiene en él la participación infantil (uno de los principios nodales de la Convención), no está asumida en el articulado. El propio enfoque de protección integral de derechos no está desarrollado y menos operacionalizado.

Estas debilidades tienen directa relación con la carencia de un marco regulador sustantivo, que además de definir principios y conceptos, establece los derechos concretos que el Estado de Chile se compromete a respetar, establece también los mecanismos de garantías para hacer efectivos esos derechos (y desde allí emanan responsabilidades concretas para los Ministerios y Servicios que deben trabajar con infancia y adolescencia), establece las definiciones de base de un Sistema de Protección Integral (sus principios, los entes coordinadores, los responsables de evaluar, las definiciones sobre la oferta programática, los mecanismos más efectivos para una Política Nacional y un Plan de Acción, etc.), precisa los mecanismos de protección tanto en tutela administrativa como en tutela jurisdiccional, regula la actuación de las policías, establece un articulado prohibiendo toda forma de maltrato.

En síntesis, el proyecto de ley de protección integral que se echa en falta es el gran rayado de cancha para toda la institucionalidad pública que trabaje con infancia, incluyendo al Servicio Nacional de Protección y al Servicio de Responsabilidad Penal, respecto de los cuales dicha ley marco entrega insumos normativos indispensables.

5

## CONCLUSIONES

La división del SENAME **no es garantía real** de superación de las falencias actualmente existentes.

Si se busca hacer más eficiente, de mayor calidad, más oportuno y más moderno el sistema de atención a la infancia, del cual estos servicios debiesen ser **una parte**, el Estado de Chile debe impulsar ahora, como cuestión prioritaria, la reforma fundamental que hasta la fecha no se ha puesto en marcha; legislar y aprobar con un amplio consenso, una Ley de Protección Integral de Derechos. **En pos de aquello, debe reponerse e ingresar al Parlamento, el proyecto consensuado en enero del 2012.**

En el mismo sentido, desde dicho marco ordenador debe nacer y/o alinearse, una institucionalidad que, anclada en lo local, tenga la coherencia, las articulaciones, las atribuciones, los recursos y la autoridad, **que la actual no tiene.**

Para ser efectiva, **es en dicho marco regulador e institucional**, que se debe inscribir la reforma requerida por el SENAME, diferenciando los Servicios.

En este sistema normativo e institucional, se debe asegurar una colaboración equitativa con mecanismos de participación efectivos de la sociedad civil, **posibilitando un trabajo asociativo real** y no meramente utilitario con el Estado.

Estamos convencidos que cualquier otro camino, como ha quedado demostrado en 22 años de soluciones parciales, no garantiza los logros que se enuncian frustrando, tarde o temprano, las expectativas creadas.

### **INTEGRAN EL BLOQUE POR LA INFANCIA**

Campaña Movilizándose por una Cultura Integral de Derechos (380 organizaciones a lo largo del país)

Red de ONG's de Infancia y Juventud - Chile, ROIJ (36 Organizaciones No Gubernamentales)

Asociación Chilena Pro Naciones Unidas ACHNU

Corporación de Servicios Poblacionales La Caleta

Corporación Programa de Atención a Niños y Jóvenes Chasqui

Fundación Marista por la Solidaridad Internacional, FMSI

Corporación ONG Raíces

Corporación Colectivo Sin Fronteras

Universidad Central - Clínica Jurídica de Derechos de la Infancia

Foro Chileno por los Derechos de la infancia (agrupa a Hogar de Cristo, Fundación Mi Casa,

Corporación OPCION, ONG Paicabí, Aldeas SOS)

Fundación para la Confianza

La Protectora de la Infancia

Consejo de Defensa del NIÑO- CODENI