



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

ATENCIÓN DE LA INFANCIA VULNERABLE EN CHILE:
DIAGNÓSTICO SOBRE SU INSTITUCIONALIDAD Y PROPUESTAS DE MEJORAS.

Cuadernos de Trabajo Centro UC De La Familia

Número 1



Centro UC
de la Familia

**ATENCIÓN DE LA INFANCIA VULNERABLE EN CHILE:
DIAGNÓSTICO SOBRE SU INSTITUCIONALIDAD Y PROPUESTAS DE MEJORAS.**

*Cuadernos de Trabajo Centro UC De La Familia
Número 1*

INVESTIGADORES:

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

CAROLINA INÉS SALINAS SUÁREZ

ANGELINA DOIS CASTELLÓN

MALVA VILLALÓN

JOSÉ TOMÁS ALVARADO

RODRIGO CERDA

MAURICIO BESIO ROLLERO

CAROLINA MUÑOZ GUZMÁN

CLAUDIA LEAL

ALEJANDRA RETAMAL

NICOLE ELIZONDO

CUADERNOS DE TRABAJO CENTRO UC DE LA FAMILIA

Número I

ATENCIÓN DE LA INFANCIA VULNERABLE EN CHILE: DIAGNÓSTICO SOBRE SU INSTITUCIONALIDAD Y PROPUESTAS DE MEJORAS.

Centro UC de la Familia. Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 340, oficina 15, Santiago Centro.

Editora: Alejandra Retamal.

Santiago, diciembre 2017.

Tiraje:

Impresores:

Impreso en Chile

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCIÓN	2
II. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO	3
2.1 Cifras generales	3
2.2 Cifras de inversión	5
2.3 ¿Quiénes son los niños del SENAME?	8
2.4 Niños extranjeros en el sistema del SENAME	12
2.5 ¿Cuándo ingresan los niños al SENAME?	15
2.6 ¿Cómo y cuándo egresan los niños atendidos por los programas de la Red SENAME?.....	22
2.7 ¿Cuál es la misión institucional del SENAME?	23
2.8 ¿Cuáles han sido las últimas líneas de acción del SENAME?	23
2.9 ¿Cuál es el sistema de financiamiento establecido en la Ley 20.032?	26
III. NUDOS CRÍTICOS DEL ACTUAL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN CHILE.....	29
3.1 Nudos Críticos en el plano Legislativo.....	29
3.1.1 Ausencia de una Ley general de Protección de la Infancia.....	29
3.1.2 Lentitud en la tramitación de proyectos de ley ligados a la infancia.	31
3.1.3 Deficiencias en la calidad técnica de los proyectos de ley.....	34
3.2 Nudos críticos en el plano de la responsabilidad que cabe al Poder Ejecutivo .	34
3.2.1 Problemas suscitados en el ámbito presupuestario de los Organismos Colaboradores de SENAME.....	34
3.2.2 Insuficientes políticas de des internación y reunificación familiar.....	35

3.2.3 Falencias del programa “Familias de Acogida” del SENAME	37
3.2.4 Falta de diagnóstico y tratamiento de salud mental.....	38
3.2.5 Falta de segregación adecuada	40
3.2.6 Deficiencias en las bases técnicas de licitación de los programas	41
3.2.7 Deficiencias en las redes intersectoriales.....	41
3.2.8 Deficiencias del personal SENAME y de instituciones en Red	42
3.2.9 Otras dificultades de los programas de intervención	43
3.2.10 Deficiencias de los mecanismos de evaluación y fiscalización	44
3.2.11 Ausencia de políticas preventivas eficaces.....	46
3.3 Falencias detectadas en el Poder Judicial	47
3.3.1 Faltas en el debido proceso en procedimientos de familia:	47
3.3.1.a Representación	49
3.3.1.b Problemas suscitados en el procedimiento de protección	51
3.3.1.c Falta de uniformidad de los criterios jurídicos en la determinación de la vulneración de derechos.....	52
3.3.2 Falta de determinación del régimen comunicacional entre niños institucionalizados y su familia biológica.	53
3.3.3 Dificultades del Centro de medidas cautelares	54
3.3.4 Problemas con la aplicación del artículo 80 bis de la Ley 19.968.....	55
IV. DESAFÍOS QUE PLANTEA EL DIAGNÓSTICO.	57
4.1 REFORMAS LEGALES PENDIENTES Y URGENTES.....	57
4.2 SEPARACIÓN DE LAS ÁREAS PROTECCIÓN DE DERECHOS Y JUSTICIA JUVENIL.	58
4.3 CONTAR CON UN DEFENSOR JUDICIAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ.	59
4.4 MEJORAR EL PROCEDIMIENTO DE SUSCEPTIBILIDAD DE ADOPCIÓN	60

4.5 TRABAJO PREVENTIVO CON LAS FAMILIAS DE LOS NIÑOS	61
4.6 MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OPD.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	63
ANEXO	69

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe aborda la compleja situación que presenta la institucionalidad de infancia en relación con el amparo de niños vulnerados en sus derechos, particularmente los que son atendidos en los centros que pertenecen a la red del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

El Centro UC de la Familia, como parte de su misión de promover la dignidad de la Familia y de cada uno de sus miembros, realizó un diagnóstico general de esa institucionalidad que surge desde la reflexión habida a partir de diversas reuniones del equipo académico del Centro UC de la Familia con los principales

actores del sistema de infancia, como jueces de familia, parlamentarios miembros de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, directivos de instituciones colaboradoras del SENAME, representantes de UNICEF Chile y de SENAME. En segundo término, este diagnóstico se complementa con la información e investigación publicada en torno a la Infancia en Chile.

Este documento se pone a disposición de la comunidad para aportar al debate y a la reflexión que se está realizando en el país sobre las reformas que debiesen implementarse para brindar una atención de calidad a la infancia en situación de vulnerabilidad.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el segundo semestre del año 2016, los académicos pertenecientes al Centro UC de la Familia, sostuvieron reuniones interinstitucionales con personas ligadas en su quehacer con la infancia vulnerada. El objetivo de estos encuentros fue obtener información y analizar conjuntamente todos aquellos antecedentes relevantes para el diagnóstico de las causas de la grave situación por la que atraviesa no sólo el SENAME, sino que además sus instituciones colaboradoras.

En la primera reunión, académicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile -representantes de las siete facultades que integran dicha unidad-, se reunieron con parlamentarios integrantes de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados de la época, y sus asesores legislativos. Estos informaron extensamente su experiencia de trabajo en relación con el tema y entregaron su diagnóstico sobre lo que estaba ocurriendo en el actual sistema. Se destacó que, con el apoyo de la Universidad, se podría lograr generar una

mayor conciencia en el país sobre la necesidad de generar cambios profundos en el sistema.

La segunda jornada de reflexión contó con la participación de representantes de cuatro fundaciones colaboradoras del SENAME: Fundación San Carlos de Maipo, Fundación Ciudad del Niño, Fundación María Ayuda y Fundación para la Confianza. Después de expuesto el diagnóstico, coincidieron en señalar, entre otros, que uno de los principales problemas del sistema es que los recursos que se entregan a las OCAS (Organismos Colaboradores del SENAME) eran insuficientes.

En las siguientes reuniones, los académicos se reunieron con jueces de familia de distintos juzgados de la Región Metropolitana y con la representante del Centro de Medidas Cautelares de los tribunales de Familia de Santiago. En estos encuentros los magistrados realizaron una detallada descripción de los problemas con los que se encuentran a diario a la hora de dictar sentencias que afectan a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad.

En una última instancia, los académicos tuvieron un encuentro durante el mes de noviembre del mismo año con la directora del SENAME; una especialista de UNICEF del área de primera infancia; y un consultor de UNICEF en Chile. En dicha oportunidad, destacaron que históricamente ha existido una deuda en materia de infancia, en cuanto los niños son invisibles a las políticas públicas sociales en general. En dicha oportunidad pusieron énfasis en el rol de las OPD, el retraso en la tramitación de la Ley que crea

el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez, la arbitrariedad de algunas decisiones judiciales, la ausencia de una representación judicial adecuada de los niños, la falta de especialización de los jueces de familia, el deficiente sistema de información de antecedentes del niño, la descoordinación entre la atención de salud del menor, la falta de cupos en recintos educacionales para los niños pertenecientes a la red, las carencias de la Ley de subvenciones, etc.

II. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

Para realizar la primera parte del diagnóstico, se han recopilado estadísticas, análisis, informes y diversos estudios, pertenecientes tanto a instituciones públicas y privadas. Gracias a esos instrumentos, se determinó un

contexto objetivo con respecto a quienes son los niños que son atendidos en la RED SENAME, la causas de su ingreso al sistema, cómo y cuánto tiempo después egresan de éste.

2.1 CIFRAS GENERALES

El total país de los niños, niñas y adolescentes alcanza alrededor del 14% de la población (14,27% los niños; y 13,75% las niñas). Hablamos entonces de más de 5 millones de personas de 0 a 19 años (Ver cuadro N° 1.1). ¿Cuántos de ellos viven en un contexto familiar? Según

la CASEN 2015¹, en el 47% de los hogares en Chile existen niños, niñas y adolescentes. Para tener una referencia, en los años 90' representaba el 67,7%, mientras que año 2006, un 59,5%.

En lo que concierne a cómo están conformados dichos hogares, según la misma encuesta, el 47,1% en familias nucleares biparentales, el 22,9% en una familia extendida compuesta biparental, el 14,4% en familias nucleares monoparentales, el 14% en una familia extendida o compuesta monoparental, y, por último, el 1,5% de los menores de edad vive en un hogar sin núcleo.

Respecto a su distribución según el quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, pertenecen al primer quintil el 37,9% de los niños, niñas y adolescentes. Al segundo, un 30,5%; al tercero, un 20,7%; al cuarto, un 7,8%, y al quinto un 3,1%. En otros términos, el 68,4% de los menores de edad viven en un hogar cuyo ingreso per cápita es de menos de \$125.558 pesos.

Por último, otra cifra relevante que nos entrega esta encuesta es aquella relacionada con la educación. Según ésta, el 30% de los niños y niñas de 0 a 3 años recibe educación parvularia (en cuanto a los niños que no la reciben, el 77% de las familias consideran que no es necesaria, pues son cuidados en el hogar). Dentro del rango de 4 a 5 años, el 90,5% la recibe (el 67,3% de los niños que no tiene este tipo de educación, entrega las mismas razones anteriormente dadas); el rango de 6 a 13 años, el 0,5% no recibe educación básica; y, por último, el 3,7% de los adolescentes (rango 14 a 17 años) no asiste a la educación media.

(CUADRO N° 1) Población total de niños y niñas en Chile según edad y sexo (2015).

	NIÑO	NIÑA
0-4 años	622558	599222
5-9 años	641311	617863
10-14 años	647956	624617
15-19 años	688134	662138
TOTAL	2599959	2503840

1 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Ministerio de Desarrollo Social. Subsecretaría de Evaluación Social En:http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casemultidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_NNA.pdf. Fecha de la Consulta: abril 2018.

Porcentaje respecto a la Población total	14,27%	13,75%
POBLACIÓN CHILE	18.209.000	
POBLACIÓN DE 0 a 19 años	5.103.799	

Elaboración propia. Fuente: CEPAL²

2.2 CIFRAS DE INVERSIÓN

Un segundo grupo de datos a exponer corresponde a aquellos que se obtienen de instrumentos que presentan ciertas cifras de inversión respecto a algunos aspectos de la infancia. Entre ellos, el gasto social y su evolución, el gasto en la ley de presupuestos, entre otros.

En el cuadro N°2 se observa la evolución de gasto social en infancia y niñez en Chile, según el porcentaje del PIB. Durante el año 2009, hubo un incremento porcentual del 4%, respecto del año 2005. Pero el año 2012 nuevamente disminuyó. En el cuadro siguiente, se observa la evolución de gasto social en infancia y niñez en Chile, Brasil, Guatemala, México, Perú y Colombia, durante el año 2012, según el porcentaje de su PIB. Las cifras de inversión de Chile, resultan ser muy similares a las cifras de los demás países de Latinoamérica.

(CUADRO N° 2) Gasto social en infancia y niñez en Chile.

Tipo de gasto	2005	2009	2012
Gasto Social en Infancia (0 a 5)	0,4%	0,6%	0,5%
Gasto Social en Niñez (6-12)	2,2%	2,4%	2,2%
Total Nacional	2,6%	3%	2,7%

Elaboración propia. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo³.

2 CEPAL. Cifras vitales en Chile. Perfil Nacional Socio Demográfico. Consultar en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=CHL&idioma=spanish.

3 El Banco Interamericano de Desarrollo, estudió la inversión en infancia en relación con los gastos que cada Estado hacía al grupo etario de 0 a 12, en materia de educación y protección social. Alcázar, Lorena y Sánchez, Alan (2016): El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Pp. 14 y 15.

(CUADRO N° 3) Evolución de gasto social en infancia y niñez.

Tipo de gasto	Chile	Brasil	Guatemala	México	Perú	Colombia
Gasto Social en Infancia (0 a 5)	0,5%	0,5%	0,4%	0,6%	0,4%	0,6%
Gasto Social en Niñez (6-12)	2,2%	2,8%	2,1%	2%	1,4%	2,2%
Total Nacional	2,7%	3,3	2,5%	2,6%	1,8%	2,8%

Elaboración propia. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo ⁴

Es importante destacar que la Ley de Presupuesto fracciona montos de costos estimados que recibirían los organismos colaboradores del SENAME, respecto a los recibidos por los CREAD (Centro de Administración Directa). En el cuadro N° 4 se analizan los presupuestos otorgados a estos organismos los años 2014, 2015, 2016, 2017 y el establecido en la Ley de Presupuestos 2018 (comparando la variación del IPC del año siguiente, para determinar cuál es la verdadera variación presupuestaria de los programas). De esta forma, lo otorgado el año 2015 al programa CREAD (\$76.724.308) y lo otorgado al mismo programa el año 2016 (\$81.111.159), no sufrió casi alteraciones si consideramos que la cifra del 2015, ajustada a la variación del Índice de Precios al Consumidor, corresponde a \$80.460.472.

La variación para el año 2018⁵ y ⁶, respecto a los CREAD aumenta sólo en un 2,2%, mientras que para los organismos colaboradores un 11,78%.

(CUADRO N° 4) Evolución Ley de Presupuestos (Moneda Nacional Miles de \$).

Año	Presupuesto CREAD	Variación del IPC del presupuesto anterior	Presupuesto SENAME OCAS	Variación del IPC del presupuesto anterior	Subvenciones exclusivas al sector privado ⁷
2014	\$63.768.040	-	\$133.360.239	-	\$125.834.933
2015	\$76.724.308	\$66.782.702	\$159.418.456	\$145.098.821	\$150.638.108
2016	\$81.111.159	\$80.460.472	\$174.697.634	\$167.181.491	\$164.894.127
2017	\$98.767.106	\$83.757.671	\$180.976.216	\$180.397.705	\$169.951.543
2018	\$102.417.820	\$100.185.979 (Septiembre 2017)	\$208.097.038	\$183.576.092 (Septiembre 2017)	\$197.227.312

Elaboración propia. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo ⁸

4 Alcázar, Lorena y Sánchez, Alan (2016) pp. 14 y 15.

5 http://www.dipres.gob.cl/595/articles-163908_doc_pdf.pdf

6 Vid Supra N° 6.

7 Las subvenciones exclusivas al sector privado, están contempladas dentro del presupuesto destinado a los organismos colaboradores.

8 Alcázar, Lorena y Sánchez, Alan (2016) pp. 14 y 15.

Para el año 2018, el presupuesto en materia de “*Protección de Menores*”⁹, establece una serie de prioridades:

1. Aumentar el valor base de la subvención que se transfiere a los 250 Organismos Colaboradores Acreditados en el ámbito del Cuidado Alternativo Residencial en un 24%.
2. Incrementar en un 153% el gasto destinado a garantizar la atención oportuna de los niños, niñas y adolescentes derivados por aplicación del artículo 80 bis de la Ley N° 19.968, que requieran los servicios de la red de protección SENAME.
3. Cumplir con la cobertura de 36 comunas a nivel nacional comprometidas, en el Programa 24 Horas, totalizando 45.610 plazas para niños, niñas y adolescentes.
4. Financiar por año completo el incremento de plazas en el Programa Diagnóstico Ambulatorio (DAM) y Programa de Prevención Focalizada (PPF), logrando cubrir 7.790 plazas DAM y 23.287 plazas PPF.

El 4 de abril de 2018, el Gobierno de Sebastián Piñera firmó un proyecto de ley que busca modificar la Ley 20.032, en cuanto al monto de asignación a los Centros Residenciales, aumentando al doble el monto máximo de la subvención¹⁰. Este aumento en los montos de subvención, busca *hacerse cargo del déficit histórico que como sociedad se tiene respecto a los niños, niñas y adolescentes más vulnerables de nuestro país, y constituye el primer paso en el tránsito hacia un nuevo sistema que, en colaboración con la sociedad civil acompañe, proteja y promueva el desarrollo de estos y de sus familias*¹¹.

9 DIPRES (2017): PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS 2018. Publicación de la Dirección de Presupuestos. Consultar en: http://www.dipres.cl/594/articles-162467_Prioridades_periodo_2018_B.pdf.

10 Boletín N° 11.657-07.

11 Mensaje de Proyecto de Ley Boletín N° 11.657-07.

2.3 ¿QUIÉNES SON LOS NIÑOS DEL SENAME?

El SENAME distingue tres áreas: niños que ingresan a su sistema de adopción, niños que ingresan a la red de protección de derechos (DEPRODE), y niños que han infringido las leyes penales (Justicia Juvenil: DJJ). El número de atendidos corresponde a la cantidad de niños/as y jóvenes efectivamente atendidos por un centro o proyecto durante los años 2006 y 2015, sumando tanto los nuevos ingresos, como los casos que se encontraban vigentes del período anterior.

(CUADRO N° 5) Número de niños atendidos en la RED SENAME.

ATENDIDOS										
AREA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Adopción	1076	1163	816	736	1046	1311	1311	1260	1295	1303
DJJ	15346	14838	16594	19545	19899	19757	19757	19264	19264	18698
DEPRODE	129554	142341	140246	120758	125025	125025	125025	131284	140359	146683
Total Nacional	145976	158342	157656	141688	141187	146404	146093	152142	160918	166684

Elaboración propia. Fuente: SENAME¹².

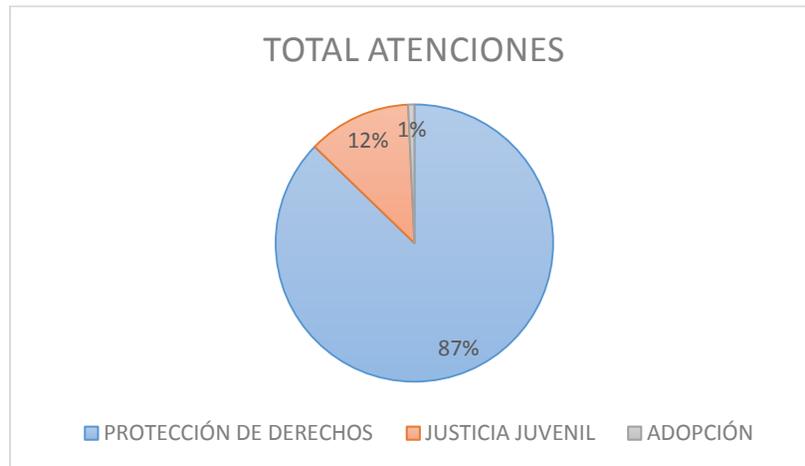
Tal como se mencionaba en las cifras generales, la población total de niños entre las edades 0 a 19 años es de 5.103.799 niños. La cantidad de niños atendidos en el SENAME durante el año 2015 es de 166.684 niños, por lo que la población atendida corresponde a un 3% de la población de niños en nuestro país.

La mayoría de los niños atendidos en la Red SENAME, desde el año 2006 al año 2015¹³, corresponden al área de protección de derechos (87% de las atenciones).

¹² Informe Estadístico Institucional año 2015. Consultar en http://www.sename.cl/wsename/images/anuario_2015_final_200616.pdf.

¹³ Vid Supra N° 13.

(CUADRO N° 6) Porcentaje de niños atendidos en la RED SENAME según área.



Elaboración propia. Fuente: SENAME¹⁴.

Respecto a la atención de niños en el sistema de adopción, en su mayoría se trata de casos cuyos padres se encuentran inhabilitados física o moralmente para ejercer el cuidado personal. En el proceso, estos son internados en residencias, y al no ser visitados por éstos, se llega a presumir su abandono¹⁵. En este caso (y otros), se comienza con el procedimiento de declaración de susceptibilidad del menor¹⁶. Respecto a su edad, en su mayoría son menores de 1 año.

14 Vid Supra N° 13.

15 Por ejemplo, estos no han cumplido con los programas de habilidades parentales; los padres no han “visitado” al niño o niña en el plazo de dos meses, y si fuese menor de un año, en el plazo de 30 días.

16 El Artículo 12 Ley 19.620 dispone que: Procederá la declaración judicial de que el menor es susceptible de ser adoptado, sea que su filiación esté o no determinada, cuando el padre, la madre o las personas a quienes se haya confiado su cuidado se encuentren en una o más de las siguientes situaciones:

1. Se encuentren inhabilitados física o moralmente para ejercer el cuidado personal, de conformidad al artículo 226 del Código Civil.
2. No le proporcionen atención personal o económica durante el plazo de dos meses. Si el menor tuviera una edad inferior a un año, este plazo será de treinta días. No constituye causal suficiente para la declaración judicial respectiva, la falta de recursos económicos para atender al menor.
3. Lo entreguen a una institución pública o privada de protección de menores o a un tercero, con ánimo manifiesto de liberarse de sus obligaciones legales. Los casos de abandono del menor en la vía pública, en lugar solitario o en un recinto hospitalario, se entenderán comprendidos dentro de la causal de este número. En dichos casos se presumirá el ánimo de entregar al menor en adopción por la sola circunstancia de abandono.

Se presume ese ánimo cuando la mantención del menor a cargo de la institución o del tercero no obedezca a una causa justificada, que la haga más conveniente para los intereses del menor que el ejercicio del cuidado personal por el padre, la madre o las personas a quienes se haya confiado su cuidado.

Se presume, asimismo, cuando dichas personas no visiten al menor, por lo menos una vez, durante cada uno de los plazos señalados en el número precedente, salvo causa justificada. Para este efecto, las visitas quedarán registradas en la institución.

Los que reciban a un menor en tales circunstancias, deberán informar al juez competente del hecho de la entrega y de lo expresado por el o los padres, o por las personas que lo tenían a su cuidado.

(CUADRO N° 7) Porcentaje de niños atendidos en la RED SENAME según área.

CAUSAS DE SUSCEPTIBILIDAD: SEGÚN RECINTO Y SEXO (2015)				
	MUJER	HOMBRE	POR NACER	TOTAL
OCAS	51	44	0	95
SENAME	235	257	13	505
Total Nacional	286	301	13	600

(CUADRO N° 8) Número de niños por causal de susceptibilidad invocada.

SUSCEPTIBILIDAD SEGÚN CAUSA INVOCADA (2015)	
	TOTAL
CESIÓN (Normal y de vientre)	103
ABANDONO	9
INHABILIDAD	165
ANIMO MANIFIESTO	1
INHABILIDAD Y ABANDONO	322
Total Nacional	600

(CUADRO N° 9) Promedio de edad de los niños susceptibles de adopción por tramo de edad.

EDAD DE LOS NIÑOS SUSCEPTIBLES (2015)	
	TOTAL
En gestación	16
Menor a 1 año	237
De 1 a 3 años	178
De 4 a 7 años	139
8 o más años	30
Total Nacional	600

Cuadros 7,8 y 9. Elaboración propia. Fuente: SENAME¹⁷.

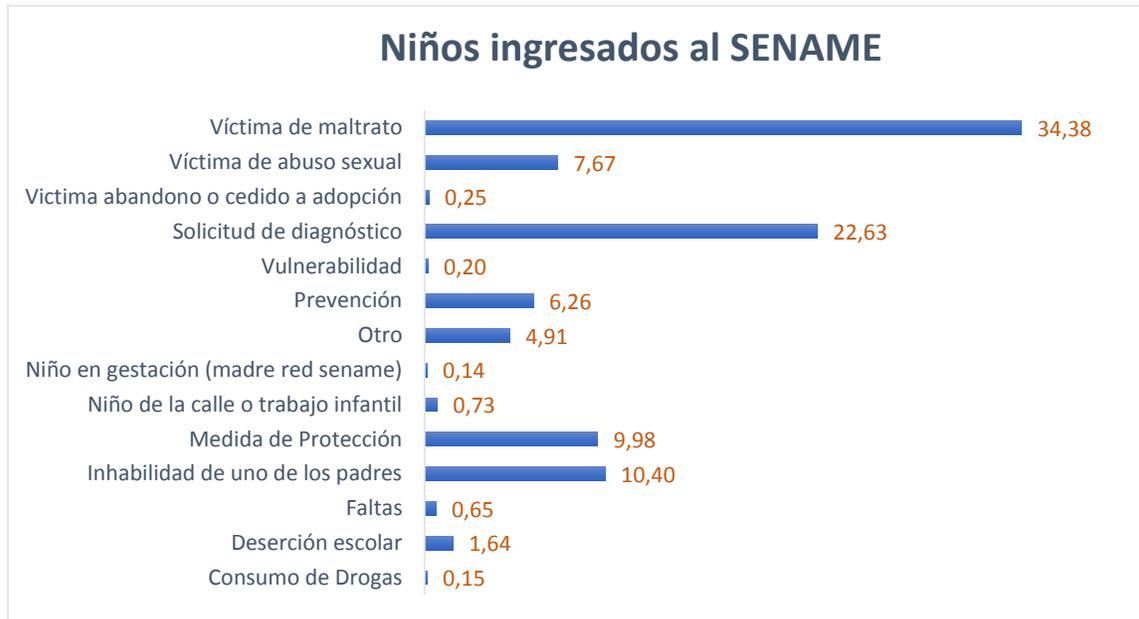
Respecto a las atenciones del área de protección correspondientes a los años 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010¹⁸, se constata que se trata de niños que en su mayoría ingresan al sistema por haber sido víctimas de maltrato habitual (34,38%), ya sea que la haya sufrido directamente, o que haya sido testigo de esta violencia.

Examinando este mismo ítem, se constata que son niños de todas las edades, así, por ejemplo, los ingresos en el año 2015 de menores de 9 años correspondían a 57.843 niños, y los mayores a esa edad hasta los 18 años a 58.870.

¹⁷ Vid Supra N° 13.

¹⁸ Anuarios estadísticos SENAME. Consultar en: <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>

(CUADRO N° 10) Niños ingresados a la Red SENAME durante el año 2015



Elaboración propia. Fuente: SENAME¹⁹.

En cuanto a Justicia Juvenil, se puede determinar que corresponde en su mayoría a adolescentes del sexo masculino (89%), de 18 años o más de edad²⁰.

(CUADRO N° 11) Adolescentes ingresados al sistema de Justicia Juvenil durante el 2015.

JUSTICIA JUVENIL				
	14-15 años	16-17 años	18 o más	TOTAL
Mujeres	222	651	608	1481
Hombres	1188	5129	5681	13479
Total Nacional	1410	5780	6289	14960

Elaboración propia. Fuente: SENAME²¹.

Si comparamos las cifras entregadas el año 2015, respecto a las del 2016 (en el cual hubo 264.078 atenciones), se constata que estas aumentaron en un 58%.

19 Vid Supra N° 13.

20 Vid Supra N° 13.

21 Vid Supra N° 13.

(CUADRO N° 12) Cifras del número de atenciones en todas las parejas ocurridas durante el 2015 y el 2016.

AREA	2015	2016	DIFERENCIA
Adopción	1303	728	Disminuyó en un 50%
DJJ	18698	32396	Aumentó en un 73%
DEPRODE	146683	230954	Aumentó en un 57%
Total Nacional	166684	264078	Aumentó en un 58%

Elaboración propia. Fuente: SENAME²².

2.4 NIÑOS EXTRANJEROS EN EL SISTEMA DEL SENAME

Durante los últimos 6 años, el número de niños extranjeros atendidos por la Red SENAME se ha triplicado. En el caso de vulneración de derechos a estos niños, si no hay otro familiar en Chile, su destino inmediato será su institucionalización en un centro del SENAME.

(CUADRO N° 13) Total de niños migrantes atendidos por la Red SENAME.

	2009	2011	2012	2016
TOTAL de Niños atendidos en la RED	465	911	973	1375

Elaboración propia. Fuente: SENAME²³

Del año 2009 al año 2016, la cifra aumentó en un 200%. Debido a lo anterior, en la Cuenta Pública 2016 del SENAME, se solicitó que se introdujeran nuevas variables en el registro de información de niños, niñas y adolescentes migrantes, para así establecer políticas públicas efectivas para ellos²⁴.

²² Cuenta Pública 2016 SENAME. En: <http://www.sename.cl/web/cuenta-publica-2016/>. Fecha de la Consulta: abril 2018.

²³ SENAME (2013) Niños, niñas y adolescentes migrantes: Una mirada desde los Proyectos de Diagnóstico. Consultar en http://www.sename.cl/wsename/otros/dam_2013/NNA_MIGRANTES.pdf.

²⁴ Vid Supra N° 23.

Sin perjuicio de lo anterior, por solicitud de transparencia²⁵, el SENAME nos informó la cifra actualizada del número de atendidos del año 2016 en proyectos de protección, adopción y justicia juvenil.

(CUADRO N° 14) Número de atenciones a niños migrantes en el área de Protección.

NÚMERO DE ATENCIONES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXTRANJEROS EN MATERIA DE PROYECTOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Peruana	159	197	206	284	297	328	384	444	513	670
Boliviana	41	67	73	100	132	145	188	244	363	557
Colombiana	7	18	19	30	51	83	96	111	173	276
Argentina	174	224	192	155	146	144	160	181	183	199
Ecuatoriana	28	24	29	31	47	47	57	79	71	80
Haitiana		2	1	5	7	1	12	22	48	78
Brasileña	12	11	11	16	21	5	13	16	25	24
Dominicana							1	7	16	24
Española	1	1	2	5	4	7	12	10	19	20
Paraguaya	2	3	4	6	4	9	8	16	19	18
Venezolana	1	2	2	4	6	8	8	8	10	12
Mexicana	1					2	1	2	5	8
Canadiense	4	4	2	1	1	1	1		3	7
Estadounidense	6	9	5	6	10	9	4	7	8	7
Uruguaya	6	10	8	11	5	4	4	6	11	7
China	5	5	1		2		8	7	6	5
Inglesa									1	3
Cubana			1	2	4	1	1	2	1	2
Italiana							1	1	2	2
Noruega					1					2
Panameña			1						2	2
Alemana	2	3	1			7	2		1	1
Australiana				1	1		1	1	1	1
Costarricense	3	2	1	1	2	1	2	1	1	1
Francesa			1							1
Guineana										1
Hondureña								2		1
Keniana										1
Neozelandesa										1
Rusa							1	1		1

Siria									3	1
Surcoreana		1			1				1	1
Belga						1	1			
Iraquí		3		2	3	1	1	1	2	
Islandesa						1	1	1		
Israelí		3	3						1	
Norcoreana		1	1				1	1		
Pakistaní								4	3	
Sueca		1			2	1		1		
TOTAL GENERAL	452	591	564	660	747	806	969	1176	1492	2014

Elaboración propia. Fuente: SENAME²⁶.

(CUADRO N° 15) Número de atenciones a niños migrantes en el área de Justicia Juvenil.

NÚMERO DE ATENCIONES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXTRANJEROS EN MATERIA DE JUSTICIA JUVENIL										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alemana			1							
Argentina	13	22	25	26	26	19	23	14	13	11
Boliviana	17	19	28	32	17	11	17	16	27	21
Brasileña			1	1	1	1	1	1	2	3
China							1			
Colombiana	1		1	6	7	12	20	31	46	52
Costarricense									1	
Dominicana							1	1		
Ecuatoriana			3	7	10	3	3	4	6	4
Española								1	1	
Estadounidense	1									1
Haitiana						1				1
Iraquí		1	1			1				
Israelí										1
Paraguaya					1					1
Peruana	2	14	25	35	27	34	37	28	35	37
Uruguaya				2	2	2	1	1	2	1
Total general	34	56	85	109	91	84	104	97	133	133

Elaboración propia. Fuente: SENAME²⁷.

26 Vid Supra N° 26.

27 Vid Supra N° 26.

(CUADRO N° 16) Números de atenciones a niños migrantes en el área de Adopción.

NÚMERO DE ATENCIONES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXTRANJEROS EN MATERIA DE ADOPCIÓN										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alemana							1	1		
Argentina	1		1	1	1	1	1	1		1
Boliviana										
Brasileña								1	1	1
Colombiana						2	1	1	2	1
Ecuatoriana					1					
Española	1						1	1	1	
Haitiana						4	4	5	3	1
Peruana	2	2	2	1	1	1	2		2	3
Uruguaya	1	1	1	1	1	1				
Venezolana					1	1				
Total general	5	3	4	3	5	10	10	10	9	7

Elaboración propia. Fuente: Vid Supra N° 26.

Del análisis de las cifras respecto al área de protección (desde el año 2007 en comparación a la de 2016), resulta que la cifra del total de niños extranjeros atendidos en el sistema de protección aumentó en un 340%. Si se revisa con detalle, la población que aumentó de modo más significativa es aquella que corresponde a las atenciones de niños colombianos, aumentando en 39 veces el número desde el 2007. La población que le sigue es la de niños bolivianos, la cual aumentó en 13 veces.

En materia de justicia juvenil, las cifras han aumentado en forma paulatina, pero no son significativas. A la misma conclusión se llega al analizar las cifras en materia de adopción.

2.5 ¿CUÁNDO INGRESAN LOS NIÑOS AL SENAME?²⁸

Nuevamente se debe distinguir entre adopción, justicia juvenil y medidas de protección. A continuación, analizaremos las tres en forma resumida:

1. **Adopción:** En la mayoría de los casos, niños ya sujetos a una medida de protección (ya sea por abandono o inhabilidad de los padres), y en forma excepcional por cesión de la madre (ya sea normal o desde el vientre) y luego de

²⁸ Vid Supra N° 13.

agotar las instancias en que estos niños tratan de ser nuevamente vinculados con sus familias, el Tribunal de Familia inicia el procedimiento para que estos sean susceptibles de ser adoptados²⁹. Hasta finalizar el proceso de adopción, el niño se encuentra internado en una de las residencias del SENAME. Según el SENAME, el tiempo promedio para que un niño pueda ser declarado susceptible de ser adoptado, es de 6,5 meses³⁰. Para que los padres puedan adoptar, es necesario que estos sean declarados “idóneos” (idoneidad física, mental, psicológica y moral del o los solicitantes, emitido por alguna de las instituciones acreditadas ante el SENAME). El tiempo promedio en que una persona es declarada idónea para adoptar, hasta terminado en el “enlace”, es de 12,6 meses³¹.

2. **Justicia Juvenil**³²: El SENAME interviene para ejecutar las medidas dictadas por un Tribunal, cuando un adolescente (entre los 14 y 18 años), comete un delito. La determinación de la pena dependerá de la gravedad del delito que haya cometido, la calidad en su participación, edad del infractor, circunstancias atenuantes y agravantes, extensión del mal causado e idoneidad de la sanción. Dichas sanciones pueden ser privativas o no de libertad:

a. *Régimen Cerrado*: Centros que dirige el SENAME, resguardados por Gendarmería de Chile. En este régimen, los adolescentes continuarán sus estudios básicos, medios y especializados. Ingresan sólo los mayores de 16 años, que hayan cometido delitos cuya infracción corresponda a 5 años y un día, 3 años y un día, o sea pena restrictiva de libertad superior a 3 años; según los factores mencionados anteriormente.

b. *Régimen Semi-Cerrado*: Centros dirigidos plenamente por el SENAME u OCAS. En este régimen, los adolescentes deben asistir a colegios o talleres durante el día, y llegar a dormir durante la noche en la residencia

29 Ley de Adopciones. Ley N° 19.620: Artículo 12. En <http://bcn.cl/1uw1k>. Fecha de la Consulta: abril 2018.

30 SENAME. PROGRAMA DE ADOPCIÓN. Presentación ante el SENADO. 22 de junio de 2016. Consultar en: http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=3161&tipodoc=docto_comision

31 Vid Supra N° 31.

32 Ley que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Ley N° 20.084. En <http://bcn.cl/1uvyu>. Fecha de la Consulta: abril de 2018.

asignada para ello. Estas son las condiciones necesarias que deben realizar para cumplir su sanción. Ingresan quienes hayan cometido delitos cuya infracción corresponda a 3 años y un día, 541 días a 3 años (pena privativa o restrictiva de libertad), 61 días a 540 días (pena privativa o restrictiva de libertad).

c. *Internación provisoria*: Medida cautelar excepcional decretada por los tribunales, con posterioridad a la formalización de la investigación, que impone al infractor que permanezca en un Centro de Internación Provisoria, mientras espera que se dicte sentencia definitiva de su causa. En estos Centros también se reciben a adultos formalizados.

d. *Sanciones no privativas de libertad*: Ingresan cuando los delitos cometidos sean sancionados desde 1 a 60 días o con una pena que no sea privativa o restrictiva de libertad; o cuando las condiciones así lo indiquen.

Estas son:

i. *Libertad Asistida*: Se designa un delegado que supervisa el cumplimiento del plan de desarrollo personal aprobado por un Tribunal, establecido para su integración social. El equipo que interviene en este proceso debe estar acreditado ante el SENAME.

ii. *Prestación de servicio a la comunidad*: Consiste en la realización de actividades no remuneradas en beneficio de la comunidad.

iii. *Reparación del daño causado*: Consiste en que el adolescente debe resarcir a la víctima por la infracción causada, por medio de prestación de dinero, restitución o reposición del objeto de la infracción o el prestar servicios no remunerados a favor de ésta.

iv. *Multa o amonestación*.

3. **Protección de Derechos:** El SENAME interviene en el sistema de protección de derechos, desde el momento en que un juez procede a ordenar que se establezca si existe o no una vulneración de los derechos de un niño o niña. Dichas órdenes son normalmente evacuadas por el Programa de Diagnóstico Ambulatorio (DAM). Si se llega a establecer que existe vulneración, durante el juicio, se pueden establecer diversas medidas cautelares para resguardar de mejor forma la situación del menor³³. Una vez terminado el juicio, el juez procede a establecer medidas definitivas, argumentando su necesidad y conveniencia.

Establecida la medida, se procede a elaborar un “*Plan de Intervención Individual*” (PII), al cual se le realizarán diversos seguimientos para asegurar que los objetivos se estén efectivamente cumpliendo. Si el anterior plan cumple con los objetivos planteados, se procede al egreso del menor respecto a la medida adoptada. Si los objetivos no se están cumpliendo, se procede a elaborar un nuevo plan.

Podemos concluir que existen muchas instancias en las cuales los menores ingresan al sistema de protección diseñado por SENAME. A continuación, el detalle de las causales de ingreso según lo establece el mismo organismo³⁴:

33 Ley que crea los Tribunales de Familia. Ley N° 19.968: Artículo 71.- Medidas cautelares especiales. En cualquier momento del procedimiento, y aun antes de su inicio, de oficio, a solicitud de la autoridad o de cualquier persona, cuando ello sea necesario para proteger los derechos del niño, niña o adolescente, el juez podrá adoptar las siguientes medidas cautelares:

a) Su entrega inmediata a los padres o a quienes tengan legalmente su cuidado; b) Confiarlo al cuidado de una persona o familia en casos de urgencia. El juez preferirá, para que asuman provisoriamente el cuidado, a sus parientes consanguíneos o a otras personas con las que tenga relación de confianza; c) El ingreso a un programa de familias de acogida o centro de diagnóstico o residencia, por el tiempo que sea estrictamente indispensable. En este caso, de adoptarse la medida sin la comparecencia del niño, niña o adolescente ante el juez, deberá asegurarse que ésta se verifique a primera hora de la audiencia más próxima; d) Disponer la concurrencia de niños, niñas o adolescentes, sus padres, o las personas que los tengan bajo su cuidado, a programas o acciones de apoyo, reparación u orientación, para enfrentar y superar las situaciones de crisis en que pudieren encontrarse, e impartir las instrucciones pertinentes; e) Suspender el derecho de una o más personas determinadas a mantener relaciones directas o regulares con el niño, niña o adolescente, ya sea que éstas hayan sido establecidas por resolución judicial o no lo hayan sido; f) Prohibir o limitar la presencia del ofensor en el hogar común; g) Prohibir o limitar la concurrencia del ofensor al lugar de estudio del niño, niña o adolescente, así como a cualquier otro lugar donde éste o ésta permanezca, visite o concurra habitualmente. En caso de que concurren al mismo establecimiento, el juez adoptará medidas específicas tendientes a resguardar los derechos de aquéllos. h) La internación en un establecimiento hospitalario, psiquiátrico o de tratamiento especializado, según corresponda, en la medida que se requiera de los servicios que éstos ofrecen y ello sea indispensable frente a una amenaza a su vida o salud, e i) La prohibición de salir del país para el niño, niña o adolescente sujeto de la petición de protección. En ningún caso, podrá ordenarse como medida de protección el ingreso de un niño, niña o adolescente a un establecimiento penitenciario para adultos.

La resolución que determine la imposición de una medida cautelar deberá fundarse en antecedentes que sean calificados como suficientes para ameritar su adopción, de los que se dejará expresa constancia en la misma.

Para el cumplimiento de las medidas decretadas, el juez podrá requerir el auxilio de Carabineros de Chile.

Cuando la adopción de cualquier medida cautelar tenga lugar antes del inicio del procedimiento, el juez fijará desde luego la fecha en que deberá llevarse a cabo la audiencia preparatoria, para dentro de los cinco días siguientes contados desde la adopción de la medida.

En ningún caso la medida cautelar decretada de conformidad a este artículo podrá durar más de noventa días.

En <http://bcn.cl/1uw0y>. Fecha de la consulta: Abril 2018.

34 Vid Supra N° 13.

- a. *Consumo de Drogas*: Incluye a niños, niñas y adolescentes que dan cuenta de ingesta de alcohol y otras drogas, independiente de su nivel de dependencia.
- b. *Deserción escolar*: Se entiende como un proceso de alejamiento paulatino de la escuela o liceo, por parte del niño, niña o adolescente, que culmina con el abandono o con más o menos de un año fuera del sistema escolar.
- c. *Faltas*: Niños y niñas menores a 14 años, que pueden haber tenido participación en hechos que revisten caracteres de delitos o faltas (conforme a la ley no tienen responsabilidad penal, y por ende no pueden ser juzgados ni condenados por dicha participación, es decir son inimputables).
- d. *Inhabilidad de uno de los padres*: Se utiliza este concepto cuando los padres como responsables del cuidado de un niño, niña o adolescente, presentan ciertos problemas o déficit para el desempeño de alguna de sus funciones.
- e. *Medida de Protección*: Una medida rotacional es una orden judicial que establece en forma obligatoria el cumplimiento de determinadas acciones en beneficio, cuidado y protección de un niño, niña o adolescente que haya sido vulnerado en sus derechos por sus padres, familiares o incluso por terceros.
- f. *Niño de la calle o trabajo infantil*: Alude a formas de explotación laboral hacia niños, niñas y adolescentes, que consideran su explotación sexual, su utilización para la comisión de ilícitos, prácticas asociadas a la servidumbre, su utilización en trabajos que, por su naturaleza y características, implican riesgo para la salud y desarrollo.
- g. *Niño en gestación (madre red SENAME)*: Comprende aquellos niños y niñas que aún sin nacer, se encuentran en situación de vulneración de sus derechos, dada la misma situación de vulneración en que está su madre

embarazada y que está ingresada en la red SENAME. Por consiguiente, el hijo/a que espera también se encuentra expuesto a un entorno no propicio para su desarrollo integral.

h. *Otro*: Bajo esta categoría se clasifican los ingresos de niños/as indocumentados, no registra causal de ingreso, orden de Tribunal no ingresa la causa, entre otros.

i. *Prevención*: En el trabajo de intervención del área de Protección, operan tres niveles de abordaje y en dos de ellos se encuentra incorporado el componente preventivo. En el primero, denominado promocional preventivo, la intervención se propone generar en el sujeto de trabajo nuevos comportamientos y actitudes orientadas a evitar que se produzcan vulneraciones de derechos, así como detectarlas precozmente para adelantarse y protegerse contra el agresor. Y con el segundo nivel denominado preventivo focalizado/reparatorio, se propone fortalecer factores protectores en los niños y niñas afectados, de manera que las vulneraciones de derechos no se hagan crónicas.

j. *Vulnerabilidad*: Se relaciona con la situación de un individuo y/o su familia, en la que se presentan dificultades sociales y económicas para cubrir sus necesidades básicas de salud, vivienda, educación, entre otros.

k. *Solicitud de diagnóstico*: Corresponde a una solicitud de evaluación de una vulneración de derechos que hace un Tribunal de familia o fiscalía a un proyecto de diagnóstico ambulatorio (DAM), de un informe pericial, descriptivo y/o de situación actual, cuya finalidad es confirmar o desestimar la existencia de vulneración de derechos de un niño.

l. *Victima abandono o cedido a adopción*: Da cuenta de una situación de negligencia por parte de los padres, o adulto a cargo que no satisfacen las necesidades materiales, ni afectivas de un niño, niña o adolescente, por un tiempo prolongado, donde el vínculo prácticamente no existe. Para SENAME el abandono se da cuando los mencionados adultos no atienden

y cuidan al niño, niña o adolescente por un lapso de 2 meses; y 30 días cuando se trata de un niño menor de 1 año, lo que afecta de modo importante su desarrollo, requiriendo de atención especializada para su reparación, y denuncia en fiscalía de donde debe emanar una medida de protección.

m. *Víctima de abuso sexual*: Cualquier clase de contacto e interacción sexual entre un adulto y un niño, niña o adolescente, en la que el adulto (que por definición posee una posición de poder o autoridad) usa a éste para su propia estimulación sexual, la del menor o la de otra persona. El abuso sexual también puede ser cometido por una persona menor de 18 años, cuando ésta es significativamente mayor que la menor víctima o cuando está en una posición de poder o control sobre el menor.

n. *Víctima de maltrato*: Hace referencia a la situación en que un niño, niña o adolescente ha sufrido agresiones físicas, emocionales o sexuales por parte de sus padres, cuidadores, otros adultos, de modo ocasional o habitual.

Una vez determinada la vulneración, el niño o niña es derivado a cumplir con la medida que el Tribunal decretó para él o ella. En este sentido, es elaborado un Plan de Intervención Individual (PII), el cual determina los objetivos de corto y largo plazo de la medida aplicada, los plazos de revisión de la medida, quienes son los responsables de ejecutar dicha medida, etc.

2.6 ¿CÓMO Y CUÁNDO EGRESAN LOS NIÑOS ATENDIDOS POR LOS PROGRAMAS DE LA RED SENAME?

Debe distinguirse dos clases de egresos: Los egresos por causa de adopción, los cuales finalizan el proceso de enlace, y los egresos por cumplimiento de medidas, vinculadas a las áreas de Protección de Derechos y Justicia Juvenil.

En cuanto a la adopción, se entiende que un niño o niña “egresa” cuando es entregado a una familia en forma definitiva, o cuando el menor que fue declarado susceptible de ser adoptado finalmente no lo fue por ninguna familia. Esto se denomina “egreso administrativo”.

El egreso del niño o niña del área de Protección de Derechos se produce cada vez que efectivamente se cumple con los objetivos que el PII estableció. En caso de cumplirse, el menor puede volver con su familia biológica (lo que sucede en el 81% del total de egresados), puede ser dado en adopción o puede ser derivado a otro programa.

En Justicia Juvenil, se egresa cuando el menor cumple, remite o sustituye su condena. En este caso, el egreso definitivo se obtiene al cerrar el expediente.

(CUADRO N° 17) Número de egresados según el área del al Red SENAME.

EGRESADOS										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Adopción	2.483	555	492	419	388	368	906	707	647	710
DJJ	17.935	15.416	18.728	20.424	20.900	20.240	20.350	20.184	20.159	20.332
DEPRODE	84.322	94.565	110.526	88.470	87.631	96.743	92.911	96.116	107.857	106.808
Total Nacional	104740	110536	129746	109313	108919	117351	114167	117007	128663	127850

Elaboración propia. Fuente: SENAME³⁵.

35 Vid Supra N° 13.

2.7 ¿CUÁL ES LA MISIÓN INSTITUCIONAL DEL SENAME³⁶?

Misión Institucional: Contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados, así como a la reinserción social de los adolescentes infractores de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio.

Objetivos Estratégicos Institucionales

1. Restituir y/o reparar los derechos de los niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos por medio de prestaciones de protección.
2. Reinsertar socialmente a adolescentes imputados y/o condenados conforme a estándares definidos por la Ley 20.084.
3. Promover los derechos y prevenir la vulneración de los mismos para niños/as y adolescentes.
4. Supervisar tanto el cuidado de los niños/as y adolescentes atendidos en la oferta del servicio, como a su vez hacer uso eficiente de los recursos disponibles, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el servicio, en concordancia con mandatos legales aprobados por el Estado de Chile.
5. Adecuar continuamente la oferta dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia y mandatos legales aprobados por el Estado de Chile, en conformidad a estándares de calidad.

2.8 ¿CUÁLES HAN SIDO LAS ÚLTIMAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL SENAME?

La información aparejada en este acápite fue proporcionada por la ex directora del SENAME, Solange Huerta, quien nos indicó lo realizado por esta institución los últimos años.

³⁶ SENAME. En <http://www.sename.cl/web/mision-objetivos/>. Fecha de la Consulta: Abril 2018.

Acceso a la Salud

1. Salud mental. Construir levantamiento de información en todo el país; establecer mesa técnica permanente entre SENDA, MINSAL y SENAME que defina, implemente, haga seguimiento y evalúe plan de trabajo que resguarde la salud mental de NNA; que establezca en el plan de trabajo, metas e indicadores controlables y medibles; si requiere recursos, que sean priorizados y explicitados en el presupuesto de MINSAL.
2. Asegurar el ejercicio del Derecho a la Salud. Generar registro de “Población Bajo Especial Control” que sea permanente, actualizado, levante las alertas sobre los atrasos en controles de salud del niño/a y adolescente sano/a; referenciar prioritariamente a red de salud primaria, secundaria o terciaria según se requiera; registro debe ser mantenido y administrado por MINSAL. El registro debe diseñarse en función del levantamiento diagnóstico, producto del tamizaje realizado entre agosto y octubre.
3. Definición de estándares y lenguaje técnico en materia de salud. Definiciones técnicas en términos conceptuales médicos y desarrollo de marco regulatorio de condiciones de salud para las residencias de protección de niños y niñas (tal como existe para las residencias de adultos mayores, bajo Decreto N°14 de 2010, de MINSAL).

Convenios de colaboración en áreas claves

Un efectivo y eficiente trabajo intersectorial requiere convenios específicos con obligaciones concretas para que los niños que están en cuidado alternativo residencial puedan hacer ejercicio de sus derechos. Ellos deben comprender la coordinación de los siguientes actores:

1. Ministerio de Educación. Como aliado clave en asegurar el derecho a la educación de todos los niños de la Red SENAME, a través de la oferta regular de educación (parvularia, básica, secundaria, técnica, especial), u otra oferta como escuelas de segunda oportunidad para adolescentes que lleven tiempo importante fuera del sistema escolar; capacitación en herramientas pedagógicas alternativas

para docentes y educadores de trato directo; planes especiales previstos por MINEDUC, por ejemplo, para adolescentes privados de libertad; programas vinculados a diversos recursos de aprendizaje (CRA, Chilenter, Movimiento y Corporalidad, etc.).

2. Ministerio de Cultura. Como aliado clave para asegurar el acceso a diversos programas culturales, como elemento clave para el desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

3. SERNATUR. A través de su programa “Turismo Social – Gira de estudios”, para que adolescentes bajo el cuidado alternativo residencial, accedan a este programa.

4. SENDA. Como aliado para la confirmación diagnóstica y atención de niños que presentan consumo de drogas y alcohol. En este sentido, el SENDA amplía su oferta interviniendo no sólo en la población adulta y adolescente. Visita de SENDA a CREAD; definición de atención en base a oferta territorial (Auge MINSAL u oferta SENDA); definición plan de trabajo tripartito (MINSAL – SENAME – SENDA).

5. JUNAEB, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Para asegurar el acceso a servicios (visión, audición, postura, en base a requerimientos identificados por MINSAL y establecimiento educacional) y definición programática (nuevo programa) para promoción y retención escolar de niños de la Red SENAME (NNA en cuidado alternativo residencial y niños en programas ambulatorios).

6. Ministerio de Desarrollo Social. Como aliado para asegurar el acceso a prestaciones vinculadas a protección social que los niños pierden cuando son separados de su familia. También para el traspaso progresivo de adultos mayores de 24 años que en la actualidad están bajo el cuidado del Servicio (por falta de oferta pertinente) los que serán atendidos por SENADIS.

7. Universidades, Institutos profesionales y Centros de Formación Técnica. Como aliados en priorizar y proveer cupos para jóvenes que se encuentren o hayan egresado de programas residenciales; también en la formación inicial y/o continua de Educadores de Trato Directo.

Cambio de mirada/Enfoque y especialización en la protección de NNA

1. No institucionalizar la pobreza. Implica precisar que, ante la vulneración de derechos vinculada al maltrato y abuso sexual infantil, por tratarse de un delito, la internación sea la última alternativa.
2. Si la vulneración de algún derecho es por causa de pobreza o adicción crónica a drogas o alcohol, lo que impide que NNA sea protegido por su familia, la respuesta debe ser administrativa, donde quienes intervienen deben ser los Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, o servicios como JUNAEB, SENDA, FOSIS, SENCE, solo por mencionar algunos.
3. Especialización respecto a los sujetos de protección, es decir los niños. Es indispensable que población adulta y adulta mayor con discapacidades físicas y/o mentales severas, sean sujetos de protección de SENADIS, quien es el especialista en la materia.
4. Lo anterior posibilita que el Servicio se especialice en la protección y en especial, el cuidado alternativo, que implica también reparación y restitución de sus derechos vulnerados.
5. La especialización implica generar progresivamente, cambios en la atención directa, mediados por el desarrollo de estándares que hagan posible la protección.
6. Cuidado alternativo residencial: pasar de centros masivos a vida familiar; especialización de profesionales y educadores; niñas/os menores de 3 años, en contextos familiares; por mencionar algunos.

2.9 ¿CUÁL ES EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY 20.032³⁷?

Las normas más relevantes respecto al financiamiento de los organismos colaboradores, las encontramos en los artículos 29, 30, 31 y 32.

Artículo 29.- Para efectuar el llamado a concurso, el SENAME determinará el monto de la subvención ofrecido por cada línea de acción subvencionable, según los siguientes criterios:

³⁷ Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención. En: <http://bcn.cl/1v00f>. Fecha de la Consulta: abril 2018.

1) La edad de los niños, niñas y adolescentes y la discapacidad que éstos pudieren presentar;

2) La complejidad de la situación que el proyecto pretende abordar;

3) La disponibilidad y costos de los recursos humanos y materiales necesarios considerando la localidad en que se desarrollará el proyecto, y

4) La cobertura de la atención.

Para la determinación del monto a pagar, el reglamento especificará el método de cálculo para cada línea de acción. En él se establecerán los parámetros objetivos que delimitarán las categorías de cada criterio y los valores de los factores asociados a dichos parámetros. Estos factores, a su vez, se aplicarán a los valores base especificados en el artículo siguiente.

Artículo 30.- La subvención ofrecida por el SENAME por cada línea de acción, se determinará de acuerdo a lo señalado en el artículo anterior y deberá respetar los siguientes rangos, expresados en unidades de subvención SENAME:

(CUADRO N° 18) Subvención ofrecida, según la línea de acción.

Línea de acción	Forma de pago	Valor Base
1) Oficinas de protección de derechos del niño, niña o adolescente.	Por población convenida con valor unitario.	0,083 a 0,12 USS mensuales.
2) Diagnósticos.	Por servicio prestado.	8 a 10 USS.
3) Centros Residenciales.	Sistema Combinado: por plaza convenida, a todo evento en la parte fija de los costos, la que no podrá exceder del 30% del valor unitario y por niño atendido, en la parte variable de los mismos.	8,5 a 15 USS mensuales.
4) Programas.		
a) Programa de prevención.	Por población atendida con valor unitario.	3 a 5 USS mensuales.
b) Programa de fortalecimiento familiar.	Por sistema combinado. Por niño atendido a todo evento y un adicional por niño egresado favorablemente.	3 USS mensuales a todo evento y 10 USS por niño egresado favorablemente.
c) Programa de promoción.	Por proyecto.	- Hasta 200 USS por programa a nivel local.

		- Hasta 2.000 USS por programa a nivel regional. - Hasta 20.000 USS por programa a nivel nacional.
d) Programa de medidas de reinserción para infractores de ley penal en general	Por niño atendido.	Valor base a determinar en el rango entre 0,5 y 7,99 USS mensuales.
e) Programa de libertad asistida	Por niño atendido.	8 a 12 USS mensuales.
f) Programa de protección en general.	Por población atendida con valor unitario.	Valor base a determinar en el rango entre 0,5 a 8,99 USS mensuales.
g) Programas de protección especializados.	Por niño atendido.	9 a 15 USS mensuales.
h) Programa de familias de acogida.	Por niño atendido.	6,5 a 9 USS mensuales.
i) Programa de emergencia.	Por proyecto.	Hasta 2.000 USS.

Elaboración Ley 20.032.

Artículo 31.- Las autoridades del SENAME darán un trato igualitario a todos los colaboradores acreditados, resguardando siempre la transparencia de los procedimientos empleados. Queda prohibida toda arbitrariedad al determinar los montos de subvención que serán ofrecidos en cada llamado a licitación, y al escoger el proyecto seleccionado para recibir en definitiva la subvención.

Artículo 32.- La Unidad de Subvención del SENAME tendrá un valor de \$10.000. No obstante, el valor nominal de la USS se reajustará en el mes de enero de cada año, en el porcentaje de variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor durante el año precedente.

La Unidad de subvención SENAME (USS), es aquella *unidad equivalente en dinero con la cual se expresan los aportes del SENAME a los colaboradores acreditados*. Para el año 2018, la USS equivale a \$15.840³⁸ pesos.

38 SENAME. En: <http://www.sename.cl/web/unidades-de-subvencion-sename/>. Fecha de la Consulta: Abril 2018.

III. NUDOS CRÍTICOS DEL ACTUAL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN CHILE

Una revisión crítica del actual sistema de infancia en Chile permite apuntar ciertos nudos esenciales que deben ser abordados en cualquier política que se quiera desarrollar al respecto. La complejidad de abordar esos aspectos,

provienen que ellos cruzan a todos los poderes del Estado. Por ello, un diagnóstico completo obliga a distinguir cuales son los que específicamente conciernen a cada uno de esos poderes.

3.1 NUDOS CRÍTICOS EN EL PLANO LEGISLATIVO.

3.1.1 Ausencia de una Ley general de Protección de la Infancia.

Chile es el único país de Sudamérica que no tiene un régimen legal general de protección a la infancia y a la adolescencia³⁹ pues, a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, todos los países de la región han ido aprobando sucesivamente estatutos especiales con tal objeto. Así, Brasil parte con la aprobación desde 1990, y le han seguido los demás países.

Brasil, Estatuto del Niño y del Adolescente, Ley 8.069 de 1990;

Perú, Código del Niño y del Adolescente, Decreto Ley N° 26102 de 1992;

Paraguay, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 1.680 de 2001;

Ecuador, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 100 de 2003;

Uruguay, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 17.823 de 2004;

Argentina, Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley N° 26.061 de 2005;

Colombia, Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

Venezuela, Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes; G.O. (5.859 Extraordinaria) de 2007.

³⁹ De hecho, según el SENAME, Chile y Panamá son los dos únicos países que no cuentan con una Ley de Protección a la infancia y adolescencia. SENAME (2016). Consultar en http://www.sename.cl/wsename/otros/NT-4_agosto-2016.pdf

Bolivia, Ley de protección legal de niñas, niños y adolescentes, Ley 054 de 2010 y el Código Niña, Niño y Adolescente, Ley 548 de 2014;

Esta carencia, ya la advertía en el año 2013 la Comisión investigadora de la Cámara de Diputados en su informe sobre el SENAME de ese año, señalando que *“es necesaria la existencia de una ley que disponga el marco jurídico sobre el que se sustenten la institucionalidad pública, así como el diseño y aplicación de toda norma, política o programa relativo al trabajo con Menores”*⁴⁰. No obstante, Chile sigue sin contar con una regulación legal⁴¹ sistemática de las bases que deben inspirar todo el sistema estatal de protección a la Infancia⁴².

Dentro de las iniciativas para establecer lineamientos y criterios para prevenir, promover, proteger los derechos de niños y adolescentes, destaca el mensaje ingresado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados sobre “Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes” (Boletín 8911-18)—ingresado con fecha 30 de abril del 2013 —durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Dicho proyecto se encuentra sin novedad en su tramitación desde su ingreso el año 2013.

Posteriormente, el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) crea las bases para establecer un Sistema de Protección Integral de la Infancia que entre las iniciativas de ley que componen la agenda, destaca el envío de parte del Ejecutivo del proyecto de ley de Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (Mensaje N° 950-363)—ingresado con fecha 24 de septiembre de 2015, aun en tramitación—, que ha sido objeto de numerosas críticas en el debate legislativo hasta llevar a suprimir todo lo relativo a la protección desde la administración del Estado. Esa supresión importa privar al proyecto de todo aporte original dado que el resto de su articulado se limita a reproducir derechos y garantías que ya forman

40 Cámara de Diputados de Chile (2013): “Informe de la Comisión de Familia constituida en Investigadora para recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias acerca de hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores, 18 de octubre de 2013”. Consultar en: <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=10254&formato=pdf>, pág. 250

41 Es preciso mencionar, que existe la Política Nacional de la Niñez 2015-2025, la cual apunta a la instalación progresiva de un sistema institucional de garantías de derechos y de orientación de políticas públicas. Pero esta, es solo una política que plantea ciertas directrices, la cual puede variar de un gobierno a otro.

42 Código Civil; Ley de Adopción N° 19.962; Ley de Menores N° 16.618; Ley de Tribunales de Familia N° 19.968; Ley que establece Sistema de Atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención N° 20.032; Ley de Responsabilidad Penal Adolescente N° 20.084; Ley que Prohíbe a los menores de dieciocho años todo trabajo nocturno en establecimientos industriales y comerciales N° 20.539, Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo” N° 20.329; Ley sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias N° 14.908.

parte de nuestro ordenamiento jurídico, sea por vía de la Convención de los Derechos del Niño o la Constitución. El proyecto –en la fundamentación contenida en su Mensaje- carece de un diagnóstico acabado de los nudos críticos que presenta la institucionalidad actual, en términos que no es posible juzgar si la nueva institucionalidad es adecuada o no para responder a las falencias que plantea.

A lo anterior se agrega que - esta normativa que se propone- no contiene diseño alguno de la acción que el Estado debiese desarrollar en orden a prevenir la vulneración de derechos de la niñez.

3.1.2 Lentitud en la tramitación de proyectos de ley ligados a la infancia.

Siguiendo a la recomendación que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU hizo al Estado de Chile, las dos últimas administraciones del Poder Ejecutivo han enviado al Congreso sendos proyectos de Ley que apuntan a reformular los servicios estatales en relación con la infancia, en especial a aquellos que persiguen dividir el SENAME en dos nuevos servicios. Uno de ellos, se haría cargo de la protección especializada, y otro de la reinserción juvenil.

En la administración anterior, se enviaron seis proyectos de ley en esta materia, dos de ellos ya han sido publicados como ley de la República⁴³.

INGRESO	TITULO	ESTADO DE TRAMITACIÓN	N° BOLETÍN
04 de Abr. de 2017	Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas y modifica normas legales que indica	En tramitación	11176-07
14 de Sep. de 2016	Modifica la ley N°20.032, que Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención, para establecer un tiempo mínimo de duración del derecho de visitas por parte de padres y parientes en los centros residenciales	En tramitación	10902-18
22 de Mar. de 2016	Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez. Ley 21.067.	Publicada	10584-07
29 de Sep. de 2015	Otorga nuevas atribuciones al Ministerio de Desarrollo Social en materia de niñez y crea la Subsecretaría de la Niñez, dependiente del mismo. Ley 21.090.	Publicada	10314-06

43 Proyecto de “Defensoría de la Niñez” y la “Subsecretaria de la Niñez”.

INGRESO	TITULO	ESTADO DE TRAMITACIÓN	N° BOLETÍN
24 de Sep. de 2015	Sistema de garantías de los derechos de la niñez	En tramitación	10315-18
01 de Jul. de 2015	Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados para crear la comisión permanente de la infancia.	En tramitación	10170-16
31 de Mar. de 2015	Modifica la ley N°19.620, que Dicta Normas sobre Adopción de Menores, en protección de la infancia que es declarada susceptible de adopción por inhabilidad parental en razón de pobreza, marginalidad y riesgos implicados en ella.	En tramitación	9959-18
22 de Dic. de 2014	Establece la declaración de bien familiar de las viviendas sociales, en beneficio de los niños, niñas y adolescentes que las habiten	En tramitación	9827-18
05 de Nov. de 2013	Asegura los derechos de los niños, niñas y adolescentes, concede acción de protección y crea la Defensoría de la Niñez y Adolescencia.	En tramitación	9153-07
07 de Ago. de 2012	Reforma Constitucional, que crea la Defensoría de la Infancia.	En tramitación	8489-07
02 de Ago. de 2012	Suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos Servicios de atención a la infancia y adolescencia.	En tramitación	8487-07
19 de Ene. de 2005	Sobre protección de derechos de la infancia y de la adolescencia	En tramitación	3792-07

Por lo pronto, la opción efectuada por la administración del caso (Presidencia Michelle Bachelet), de ingresar los proyectos por distintas cámaras de origen (algunos por el Senado y otros por la de Diputados), impide hacer un análisis global que asegure la coherencia del nuevo diseño.

Asimismo, el escaso avance que han tenido en su tramitación la mayor parte de esos proyectos – en parte debido a lo anterior- permite demostrar que, pese al discurso público, las respuestas ante la infancia vulnerada siguen sin ser una prioridad en Chile. En efecto, no termina de advertirse que la mejora del sistema no pasa sólo por dictar nuevas leyes sino también por mejorar la gestión de los organismos existentes⁴⁴. Como se ha apuntado, la grave realidad que enfrentan los niños institucionalizados en centros del SENAME no mejorará en el corto plazo, aunque sean aprobados todos esos proyectos.

44 Centro UC de Políticas Públicas. 10 propuestas para la protección a la infancia vulnerada en Chile. En: <https://politicaspubblicas.uc.cl/wp-content/uploads/2017/10/Paper-N%C2%BA-101-Protecci%C3%B3n-a-la-infancia-vulnerada-en-Chile.pdf>. Fecha de la Consulta: abril 2018.

Un paradigma de los problemas de la tramitación legislativa, lo constituye la modificación de la Ley sobre Adopción N° 19.620 que ha sido relevada como otro más de los aspectos de la regulación de infancia que debe ser revisada. En tal sentido, pese a existir catorce proyectos en actual tramitación⁴⁵, ninguno ha logrado ser aprobado.

Es más, pueden advertirse múltiples errores en su tramitación. Así, en 2015, el Ejecutivo envía una indicación sustitutiva que reemplazó los primeros 35 artículos, que ya habían sido despachados en trabajo de comisión, generando el cuestionamiento transversal de quienes fueron invitados a pronunciarse sobre dicha reforma. Dicha incorporación, hizo que fuese imposible manifestarse positiva o negativamente sobre la reforma planteada.

Por último, todos los demás Proyectos de Ley tendientes a su reforma, se mantienen inertes en su tramitación. Lo anterior pese a que se han detectado falencias de la actual legislación y propuesto soluciones. Todos ellos han alertado la urgencia de una pronta reforma. Así, por no citar sino alguna de esas alertas efectuadas, en el mensaje del proyecto recién referido de 2013 se indica expresamente que *“a 14 años de la entrada en vigencia de la ley, su implementación ha permitido detectar diversos vacíos y deficiencias. En efecto, la actual regulación de los procedimientos previos a la adopción supone una tramitación que muchas veces se dilata en demasía, perjudicando directamente a las niñas, niños o adolescentes que deben permanecer institucionalizados mientras se resuelve su situación. Así, durante el año 2012, el tiempo promedio de tramitación de las causas de susceptibilidad de adopción fue de 8 meses con 26 días, superando, respecto del 20% de las causas, largamente el año. Lo anterior incide también en el tiempo de postulación de las familias que se incorporan al Registro de Postulantes, una vez que son evaluadas como idóneas. Al respecto podemos decir que, durante el año 2012, dicho tiempo fue de 9 meses y 6 días, subiendo a casi un año en el caso de aquellas familias que acogieron a una niña o niño menor de un año de edad”*⁴⁶.

45 Ver ANEXO.

46 Proyecto de Ley que promueve una reforma integral del Sistema de Adopción Chileno. Consultar en: <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=9333&prmTIPO=INICIATIVA>

3.1.3 Deficiencias en la calidad técnica de los proyectos de ley

Existe una crítica general respecto al diagnóstico previo o la base argumental respecto de ciertos proyectos de ley que han tenido origen en el Ejecutivo en relación a la infancia vulnerada. La crítica sobre fundamentación, necesidad, congruencia e idoneidad de ellos ha sido recurrente.

Los actores fundan estas conclusiones sobre la base de que los proyectos de ley al parecer, son preparados en su mayoría, por asesores más políticos que técnicos que no se encuentran preparados para poder desarrollar iniciativas legales del nivel de complejidad que la situación de la infancia importa. Lo anterior se traduce en que, al ser debatidos los proyectos en el Congreso ellos son, en su gran mayoría, objeto de numerosas críticas, y, por ende, de múltiples indicaciones para intentar mejorar la calidad de los mismos. Se releva además que esas críticas no siempre son tomadas en consideración.

3.2 NUDOS CRÍTICOS EN EL PLANO DE LA RESPONSABILIDAD QUE CABE AL PODER EJECUTIVO

3.2.1 Problemas suscitados en el ámbito presupuestario de los Organismos Colaboradores de SENAME.

Cómo se ha mencionado anteriormente, las OCAS son organismos colaboradores acreditados del SENAME que provienen del mundo privado y que tienen a su cargo el 79% del total de las residencias o centros que integran la Red del SENAME⁴⁷.

En las reuniones sostenidas con los encargados de algunos de estos organismos, estos resaltaron una serie de dificultades que hacen compleja su tarea. Así:

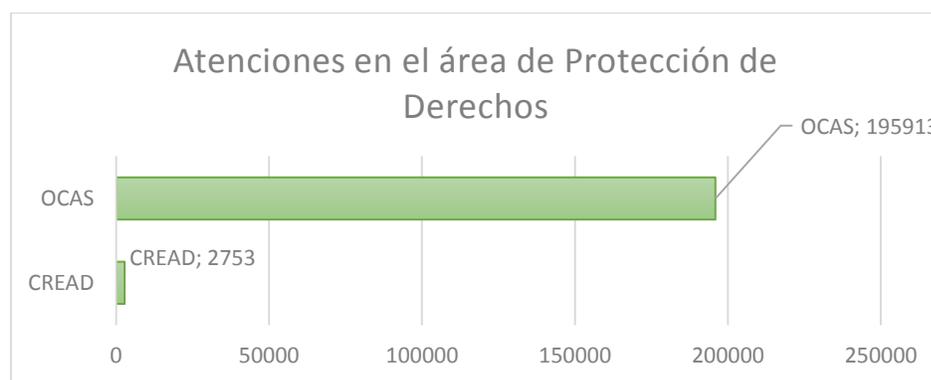
- a) Falta de liquidez para solventar los gastos totales de los niños atendidos por estas instituciones (el Estado aporta en promedio sólo un 59% de ese gasto). Es preciso destacar, que sólo desde el área de protección el 99%⁴⁸ de las atenciones las realizan los organismos colaboradores.

⁴⁷ Actualmente son 376 los organismos colaboradores del SENAME, mientras que los CREAD representan el 21% con 62 centros. Vid Supra N° 13.

⁴⁸ Vid Supra N° 13.

b) Demora en la entrega mensual de subsidios por parte del SENAME, cuya tardanza afecta presupuestariamente a estos organismos que tienen que recurrir a otras fuentes de financiamiento para cubrir los gastos de remuneraciones, proveedores, servicios básicos, etc. De este modo, estos organismos terminan subsidiando al SENAME.

(CUADRO N° 20) Atenciones en el área de protección de derecho según el tipo organismo.



Elaboración propia. Fuente: SENAME⁴⁹.

3.2.2 Insuficientes políticas de des internación y reunificación familiar.

Las familias deben ocupar un lugar central en todos los procesos de reintegración, y participar en la toma de decisiones en cada paso del camino, reforzando sus fortalezas y enfrentando sus debilidades. Para asegurarse que la reintegración sea exitosa, es esencial invertir en las familias al igual que en los niños. Los niños deben ser una prioridad en las medidas de reintegración; deben ser escuchados, y actuar en su interés superior debe ser la consideración primordial⁵⁰.

Las políticas de reunificación familiar y egreso existentes hasta el momento, no parecen haber tenido un impacto positivo. Lo regular es que, durante el proceso de atención en la red del SENAME al cual es sometido un niño, niña o adolescente, se establezca un "*Plan de Intervención Individual*". El objeto de este plan es fortalecer a las familias de modo de

49 Vid Supra N° 13.

50 Delap, Emily y Wedge, Joanna (2016): DIRECTRICES SOBRE LA REINTEGRACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. El grupo interinstitucional sobre la reintegración de niños, niñas y adolescentes. Editorial Grupo Interinstitucional sobre la Reintegración de niños, niñas y adolescentes.

promover el desarrollo integral del menor de edad vulnerado y, si se cumple con el plan, los niños son egresados y regresan con su familia de origen :

1. Habitualmente, cuando los niños son internados, el padre y/o la madre son instruidos a través de programas de competencias o habilidades parentales. Lamentablemente, estos programas sólo son efectivos si cuentan con la participación activa de quienes asisten. Es decir, depende de que el padre o madre tengan el interés y el tiempo para participar.
2. Otro problema, es que estos programas no incluyen a la familia extensa. Si el objeto es terminar con la internación de estos niños, la política debe extenderse a todos aquellos que pueden hacerse cargo de éstos.

En el ámbito privado se han desarrollado iniciativas tendientes a mejorar esas falencias. Un ejemplo concreto corresponde al desarrollado por una de las instituciones con las cuáles se dialogó que es la Fundación San Carlos de Maipo, la cual – en conjunto con la Corporación Casa del Cerro- han logrado la reunificación familiar en varios casos mediante estrategias como mejorar el proceso tendiente a ella (tanto a los padres, como a su familia extensa); mejora en la asistencia jurídica para poder levantar medidas cautelares en los plazos y en los tiempos adecuados y desarrollo de unidades que suplan algunas de las falencias del SENAME.

Por otra parte, el año 2016, el Gobierno de Michelle Bachelet planteó el denominado *“Plan de Acción para la protección de la infancia vulnerada”*⁵¹, en el cual se promueven políticas de egreso de las instituciones de internación. En ella se contemplan medidas mediante las cuales los niños son devueltos a su familia de origen, o entregados a familias alternativas o adoptivas. Pero dichos beneficios, sólo fueron entregados a instituciones de administración directa.

51 En <http://www.consejoinfancia.gob.cl/2016/10/05/presidenta-bachelet-haremos-que-los-ninos-vulnerables-dejen-de-ser-los-invisibles-del-sistema/>. Fecha Consulta: abril 2018.

3.2.3 Falencias del programa “Familias de Acogida” del SENAME

El programa “*Familias de Acogida*”, tiene por objeto “*brindar la oportunidad de un hogar transitorio a niños y niñas entre 0 y 6 años, mientras se restablece su derecho a vivir en una familia definitiva*”⁵².

Para poder optar a ser una familia de acogida es necesario tener:

1. Interés y aptitudes para la crianza infantil.
2. Ingresos económicos estables que satisfagan las necesidades básicas del grupo familiar.
3. Salud psíquica y física compatible con las labores propias del acogimiento familiar.
4. Mantener vínculos de afecto al igual que de desprendimiento, ya que el niño o niña deberá regresar con su familia de origen o irse a vivir definitivamente con su familia adoptiva.

Esta política pública resulta ser muy relevante, pues las consecuencias de la carencia afectiva, conlleva a daños de corto y largo plazo. En ese sentido “*existe una gran diversidad de manifestaciones asociadas a la carencia afectiva crónica. Resaltan entre ellas la depresión del lactante, las infecciones que se repiten, las dificultades en la alimentación, problemas severos del sueño y el retardo o la detención del crecimiento*”⁵³.

La deficiencia de este programa está relacionada con los requisitos que se evalúan para ser familia de acogida, pues estos resultan ser insuficientes. En efecto, pareciere que, por el escaso número de familias que están dispuestas a desarrollar esta tarea, la exigencia de esos requisitos resulta lata o relajada.

En el caso de niños que están a la espera de una familia adoptiva, el problema es aún mayor. El tiempo de espera para ser adoptados puede llegar a superar los dos años, generando graves consecuencias emocionales en los niños pues, luego de haberse adaptado a la familia de acogida, deben separarse de ella para volver a adaptarse a una nueva familia.

52 “Programa Familias de Acogida”. Consultar en: <http://www.sename.cl/web/programa-familias-acogida-fa/>

53 Kreisler L. La desorganización estructural en la primera infancia, consecuencias de las carencias afectivas crónicas. En: Lebovici S, Weil-Halpern F, editores. La psicopatología del bebé. Madrid: Siglo veintiuno; 1989. Pp. 234-9, citado en CORDOVA, Mariana y JAAR, Eduardo (2017): Prevención de la carencia afectiva crónica: nuevos paradigmas en el modelo de familia de acogida temporal, en REV CHIL NEUROPSIQUIAT 2017; 55 (1): 44-51 <http://www.scielo.cl/pdf/rchnp/v55n1/art06.pdf>

(CUADRO N° 21) Edad del niño en relación al tiempo de espera de un enlace definitivo.

Tiempo de espera	Edad del niño/a al enlace			Total
	Menos de 1 año	1 y 2 años	3 y más años	
Hasta 5 meses	84	80	95	259
Entre 6 y 11 meses	1	6	59	66
Entre 12 y 17 meses	3	0	32	35
18 y más meses	0	3	57	60
S/I	46	25	19	90
Total	134	114	262	510
Promedio en días	60,2	94,2	352,3	195,5
Promedio en meses	2	3,1	11,6	6,5

Elaboración propia. Fuente: SENAME⁵⁴.

3.2.4 Falta de diagnóstico y tratamiento de salud mental

Durante las reuniones hubo acuerdo en la existencia de muchos casos de niños que sufren enfermedades psiquiátricas, que no han sido debidamente diagnosticadas y/o tratadas.

En tal sentido, debe referirse que, en 2007 el Ministerio de Salud⁵⁵, en el marco de sus lineamientos del *Plan Nacional de Salud Mental*, realizó un estudio respecto a los distintos trastornos mentales que afectaban a los niños de la Red SENAME, en el cual se destacó la ausencia de información relativa al estado de la salud mental tanto de los niños, como de los adolescentes. Sin perjuicio de lo anterior, en el mismo informe se destacó un estudio realizado por Clínica Psiquiátrica de la Universidad de Chile en los Centros de Administración Directa de SENAME, en el cual se precisaron los principales trastornos que padecía un grupo de 108 niños. Entre estos se presentaban: trastornos de conducta (41,6%), desorden oposicionista desafiante (24,1%), déficit atencional (26,8%), depresión mayor (20,4%), riesgo de suicidio (21,3%), trastornos bipolares (17,6%), dependencia de alcohol (17,6%), problemas de drogas (abuso y dependencia de sustancias, 15,8 y 11,1% respectivamente), trastorno de pánico (9,2%), trastorno post-traumático (8,3%), trastorno psicótico (7,4%), distimia (6,5%), entre otros⁵⁶. En este listado se incluyen trastornos neuro conductuales y

54 Vid Supra N° 13.

55 Minsal (2007): Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Con Trastornos Mentales Usuarios del Servicio Nacional de Menores- Consultar en: <http://web.minsal.cl/portal/url/item/71e518399a8cbccae04001011f013167.pdf>

56 Era posible encontrar uno o más trastornos en un mismo niño.

dependencias (que se pueden graduar en función a su gravedad) y otras enfermedades que sin el tratamiento adecuado son consideradas como riesgosas y muy peligrosas.

A su vez, según el anuario estadístico del SENAME del año 2015⁵⁷, se detectaron 96 casos de niños afectados por enfermedades de orden psiquiátrico grave, y otros 1.403 niños con desempeño intelectual significativamente por debajo de la media concurrente con limitaciones en su conducta adaptativa.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que, en algunos casos, estos niños conviven con otros que no presentan los mismos problemas⁵⁸ y sin que existan resguardos para proteger a ambos grupos. Esta situación, por tanto, es compleja tanto para los niños, como para el personal encargado de su cuidado que carece de las competencias necesarias para ello. Debe resaltarse que varios informes reafirman este diagnóstico. Así, el informe realizado por el Instituto de Derechos Humanos en 2016⁵⁹ apuntó que:

- a) Existe un gran número de niños con patologías psiquiátricas al interior de la red del SENAME (esta información fue citada por el INDH desde un informe elaborado por el Poder Judicial⁶⁰).
- b) No existe un protocolo de atención entregado por el SENAME.
- c) En la mayoría de los casos, estos centros no cuentan con personal psiquiátrico calificado propio.
- d) El personal de trato directo no tiene ningún tipo de capacitación en el manejo de patologías psiquiátricas y situaciones derivadas.

En síntesis, las situaciones descritas impiden un tratamiento e intervención psiquiátrica adecuada en la red SENAME. En especial, todos estos adolescentes conviven entre sí y con otros que no están afectados por este tipo de enfermedades. Después de 13 años del informe de SENAME referido, la situación sigue siendo la misma.

57 Vid Supra N° 13.

58 Uno de los problemas detectados es la ausencia o escasa oferta de residencias especializadas para niños, niñas y adolescentes con problemáticas de salud mental en el orden de lo psiquiátrico. Corporación Administrativa del Poder Judicial (2016), p. 154

59 Instituto Nacional de Derechos humanos (2016): Informe Nacional de Derechos Humanos 2016, p. 137. Consultar en: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Anual-INDH-2016.pdf>

60 Informe Nacional de visitas a hogares y residencias de protección de la red SENAME y privados. Consultar en: http://www.pjud.cl/documents/396588/0/Primer+informe+de+visitas+a+centros+residenciales_nacional_agosto2016_completo.pdf/1de7a63e-9d32-425f-9ff6-915c116f26a0

3.2.5 Falta de segregación adecuada

En cuanto a las residencias, no existe una separación entre los niños infractores de ley y los que están por otra causa. Por ello, con frecuencia, los segundos aprenden conductas antisociales o violentas porque conviven e interactúan con otros que ya están habituados a ellas⁶¹. Como ha sido apuntado, la influencia de los pares aumenta en la adolescencia a medida que los jóvenes buscan independizarse del control paterno. El deseo de los jóvenes por lograr la aprobación de sus pares y el temor al rechazo social afectan sus decisiones, incluso en ausencia de coacción explícita⁶².

A su vez, la falta de una segregación adecuada también alcanza al Sistema de Justicia Juvenil. Así, según el Instituto de Derechos Humanos, la infraestructura actual de ese sistema resulta insuficiente para realizar una segregación efectiva de acuerdo con edad, perfil criminológico, sexo, género y condición judicial⁶³.

Se concluye por ello de forma transversal que debe procederse a una adecuada segregación, pues ello permitiría que los programas de reinserción juvenil cumplan verdaderamente con los principios y objetivos que el mismo SENAME plantea⁶⁴.

61 Esto se llama teoría del aprendizaje social. Bandura, Albert (1982): "Teoría del Aprendizaje Social" (S.L.U. ESPASA LIBROS, Madrid).

62 Papalia, Diane, Wendkos, Sally y Duskin, Ruth (2009): "Psicología del Desarrollo: De la Infancia a la Adolescencia" (Mc Graw Hill, Mexico, Undécima edición), p. 470.

63 Instituto Nacional de Derechos humanos (2016): p. 139

64 SENAME. Consultar en <http://www.sename.cl/web/derechos-los-infractores/> Los principios centrales que se contemplan para la atención de los/as adolescentes inculcados/as de infracciones a la ley están contenidos en la Convención de los Derechos del niño y se expresan de la siguiente manera: 1. Todo adolescente detenido tiene derecho a que se le informe el motivo de su detención y a ver la orden de detención, salvo que sea sorprendido en flagrancia cometiendo un delito. 2. Todo adolescente detenido tiene derecho a ser informado en forma específica y clara de los hechos que se le imputan y los derechos que le otorgan la Constitución y las leyes. 3. Todo adolescente tiene derecho a guardar silencio y no puede ser obligado a declarar. Si desea declarar, sólo puede hacerlo ante el fiscal y en presencia de su abogado defensor. 4. Todo adolescente detenido tiene derecho a ser trasladado ante la presencia de un juez, de preferencia de manera inmediata, o, a más tardar, dentro del plazo establecido en la ley. 5. Todo adolescente detenido tiene derecho a un abogado de confianza desde el momento mismo de su detención hasta que se cumpla su condena. Si no lo tiene, el Estado le debe proporcionar un abogado defensor. 6. Siempre, y especialmente mientras esté privado de su libertad, el adolescente tiene derecho a ser tratado con dignidad. Bajo ninguna circunstancia puede ser torturado o tratado de manera cruel o humillante. 7. Todo adolescente imputado de un delito tiene derecho a ser tratado como inocente, hasta que un tribunal determine su culpabilidad.

8. Todo adolescente condenado por un delito grave tiene derecho a que la pena privativa de libertad le sea impuesta sólo como último recurso, y por el plazo más breve posible. 9. Ningún adolescente privado de libertad puede ser sometido a castigos corporales, encierro en celda oscura, penas de aislamiento, así como a cualquier otra sanción que pueda poner en peligro su salud física o mental. 10. Todo adolescente privado de libertad tiene derecho a permanecer separado de los adultos y a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia, visitas o permisos de salida. 11. Todo adolescente tiene derecho a pedir el término o el cambio de una pena privativa de libertad por otra a cumplirse en el medio libre, cuando ello favorezca su reinserción social. 12. Todo adolescente condenado o que ha cumplido su condena tiene derecho a que se le proporcionen oportunidades sociales, educativas y de trabajo para su reinserción social.

3.2.6 Deficiencias en las bases técnicas de licitación de los programas

Las “Bases Técnicas” de un programa son aquellas que dan a conocer a sus ofertantes los aspectos específicos de la propuesta que se espera satisfacer en una determinada licitación⁶⁵. En el caso particular del SENAME, estas son elaboradas tanto para las asignaciones de cargo, como para el desarrollo de programas. Lamentablemente, según conclusiones de los participantes ya mencionados, dichas bases presentan una serie de problemas tales como que:

- a) Carecen de un diagnóstico previo al ser elaboradas;
- b) Las personas encargadas de elaborar y gestionarlas no tienen las competencias necesarias para determinar cuál es el contenido relevante en ellas;
- c) Carecen de requerimientos específicos para el cumplimiento efectivo del rol que deberían cumplir los distintos integrantes del equipo que desarrollará el programa.

Para solucionar lo anterior, para la creación de estas bases técnicas, deben crearse comisiones interdisciplinarias que tengan dos características esenciales:

1. Especializadas: que tengan experiencia en el trabajo que se desarrolla en cada programa o proyecto, a nivel local y nacional.
2. Expertas: que conozcan experiencias comparadas, que cuenten con postgrados o líneas de investigación relativas al tema.

3.2.7 Deficiencias en las redes intersectoriales

El Servicio Nacional de Menores es un organismo gubernamental centralizado, colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia. Se encarga de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, y de jóvenes entre 14 y 18 años ante el sistema judicial. Además, se ocupa de regular y controlar la adopción en Chile⁶⁶.

⁶⁵ En específico, en estas se desarrollan cuáles serán los objetivos propuestos, los resultados esperados, los requisitos de cada profesional, definiendo sus funciones y jerarquía.

⁶⁶ Consultar en <https://www.sename.cl>

A fin de lograr su objetivo, debe vincular distintos recursos, instituciones y personas, con el fin de dar una respuesta efectiva y oportuna a las distintas necesidades que surgen a partir de su misión.

Al efecto, existe un consenso en que el actual sistema de protección tiene un déficit de programas de todo tipo y que las redes que existen son de muy baja calidad. El objetivo de tener redes intersectoriales de calidad implica desarrollar un trabajo efectivo y coordinado, y, además, una adecuada retroalimentación entre las instituciones públicas y privadas, entre los distintos sectores y actores que intervienen en una determinada política pública.

Algunos estudios respecto al manejo o coordinación de redes intersectoriales han concluido que estas no se encuentran protocolizadas ni especificadas a nivel programático. Además, se ha señalado que existe un sesgo político e ideológico que dificulta la coordinación, en el sentido de que, a pesar de existir instituciones pertenecientes al Estado, estas no logran conjugar una solución única respecto a la infancia vulnerada⁶⁷.

3.2.8 Deficiencias del personal SENAME y de instituciones en Red

De las observaciones realizadas por los jueces de familia se desprende que los profesionales que trabajan en el sistema⁶⁸ son, por regla general, jóvenes, sin experiencia y con salarios muy bajos, lo que no se condice con el perfil descrito para estos profesionales en las propias bases técnicas de SENAME. Esta situación no es del todo coincidente tratándose de los centros de administración directa (CREAD) ni de los programas colaboradores (OCAS).

El contar con profesionales altamente calificados en el área resulta relevante por las distintas tareas que estos desarrollan. Por ejemplo, en la elaboración de informes periciales ordenados por jueces de familia –para conocer la situación de los niños, niñas y adolescentes (estado de vulnerabilidad y su situación socio-espacial)– se debe determinar la mejor medida de protección para ser aplicada. Si los profesionales que realizan el informe no realizan un

67 Contreras, José Ignacio; Rojas, Vicky y Contreras, Lorena (2015): “Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena”, en “Psicoperspectivas”, vol.14 N°1, Valparaíso ene. 2015.

68 Más de 4000 a nivel nacional, de los cuales un 70% están relacionados directamente al trabajo de intervención con niños, niñas y adolescentes -también llamados de trato directo-. Sename (2015) p. 17. Consultar en: http://www.sename.cl/wsename/images/anuario_2015_final_200616.pdf

completo o adecuado diagnóstico, los jueces pueden errar en la decisión de internar a niños y hacerlo respecto de algunos que no necesitan la aplicación de esta medida.

En tal sentido, en el informe de visitas a hogares y residencias del SENAME del Poder Judicial, se ha advertido que en los centros residenciales existe una *“ausencia de conocimiento general por parte de los profesionales encargados de los casos, en relación a los niños, niñas y adolescentes, sujetos de protección y reparación psico-emocional”* y que *“en general se advierte escasez de personal calificado para la atención de niños, niñas y adolescentes ingresados en las residencias”* o bien *“falta o ausencia sistemática de capacitación para los equipos de profesionales de las residencias”*⁶⁹.

Relacionado con lo anterior, en septiembre de 2016 la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados⁷⁰, recalcó como debilidad general del sistema la rotación constante de directores y profesionales a cargo de los diferentes centros para menores, tanto por insatisfacción por la remuneración recibida como por las complejas condiciones de trabajo⁷¹.

3.2.9 Otras dificultades de los programas de intervención

En general, los objetivos de los programas de intervención en nuestro país son altamente focalizados y se centran en la reparación de derechos. Así, se ha apuntado que *“en su mayoría, dichos objetivos se orientan a la reparación o restitución de derechos. Se tiende a la superación de problemas específicos, siendo mínima las intervenciones que se sitúan desde un foco más bien promocional y de prevención temprana en los programas seleccionados. La excepción la constituye el programa Chile Crece Contigo (con perspectiva de prevención y desarrollo psicosocial del niño) y las acciones del sector Salud (donde las prestaciones son tanto focalizadas como universales)”*⁷².

69 Corporación Administrativa del Poder Judicial (2016): “Informe Nacional visitas a hogares y residencias de protección red Sename y Privados”. P. 155. Consultar en: http://www.pjud.cl/documents/396588/0/Primer+informe+de+visitas+a+centros+residenciales_nacional_agosto2016_completo.pdf/1de7a63e-9d32-425f-9ff6-915c116f26a0

70 En <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=107314&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>. Fecha de la Consulta abril 2018.

71 Vid Supra N° 70.

72 CONTRERAS, José Ignacio; ROJAS, Vicky y CONTRERAS, Lorena. Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena. Psicoperspectivas [online]. 2015, vol.14, n.1 [citado 2018-03-01], pp.89-102. Consultar en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-69242015000100009&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6924. <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol14-Issue1-fulltext-528>.

A lo anterior se añade el que estos programas tienen una duración muy breve por lo que los niños no alcanzan a tener un tratamiento o diagnóstico adecuado.

Ello dificulta además la contratación de profesionales capacitados en intervenciones, pues, dado su corta duración, estos prefieren opciones de trabajo más estables. De acuerdo con la ley de subvenciones, los proyectos debieran ser licitados por 3 años, factible de ser prorrogados por un período similar si han sido bien evaluados.

En el caso de las residencias el plazo es de 5 años. En los últimos 6 años SENAME ha disminuido el tiempo de duración de los proyectos licitados, los cuales fluctúan entre 1 a 2,5 años. Esto origina grandes dificultades para contar con equipos estables y de alta calificación, lo que compromete la calidad de las prestaciones (el promedio de atención de un niño es de 1 año 6 meses).

3.2.10 Deficiencias de los mecanismos de evaluación y fiscalización

La evaluación de programas e instituciones⁷³ forma parte importante del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos, el que provee información de desempeño que apoya la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario, mejorando la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, y con ello la calidad del gasto y la gestión de las instituciones públicas. Se han establecido diferentes líneas de evaluación ex-post:

1. Evaluación de Impacto de Programas (EI).
2. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG).
3. Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA).
4. Evaluación del Gasto Institucional (EGI).
5. Evaluación Programas Nuevos (EPN).

Sin perjuicio que exista esta institucionalidad, ningún mecanismo de evaluación contempla el impacto positivo o directo de los programas que conforman la Red SENAME. Hasta el año 2017, la Red sólo había sido evaluada una vez en 2011⁷⁴. Ello es grave si se

73 Información: DIPRES. <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>.

74 El año 2007, se evaluó en particular los Centros de Administración Directa. En <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>.

considera que el Estado chileno ha invertido mucho más que otros países desarrollados en materia de infancia⁷⁵. Debido a ello, el mal diseño del mecanismo de evaluación de estos programas pareciere ser la única explicación posible del deficiente impacto directo de los mismos⁷⁶.

Respecto de las OCAS⁷⁷, la fiscalización y la evaluación es aún menor, toda vez que el Ministerio tiene sólo mecanismos de fiscalización a través de las visitas que realizan los tribunales de familia cada 4 meses⁷⁸ y en las que no se realiza una evaluación del impacto del programa, sino que solo se analiza el estado del establecimiento. Además, el SENAME contempla 16 visitas al año por centro, pero sólo a los de administración directa⁷⁹.

Luego del informe elaborado en el año 2013 por UNICEF y el Poder Judicial de Chile⁸⁰, se establecieron una serie de nudos críticos, así como las medidas para mejorarlos. Sin embargo, no ha existido una apropiada fiscalización.

75 Unicef (2016): Inversión Pública en primera infancia en Chile: Diagnóstico, desafíos y propuestas. Consultar en: <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2016/12/Inversio--n-publica-WEB.pdf>

76 Informe SENAME I e Informe SENAME II.

77 Organismos colaboradores Acreditados del SENAME.

78 Artículo 78.- Obligación de visita de establecimientos residenciales. Los jueces de familia deberán visitar personalmente los establecimientos residenciales, existentes en su territorio jurisdiccional, en que se cumplan medidas de protección. El director del establecimiento deberá facilitar al juez el acceso a todas sus dependencias y la revisión de los antecedentes individuales de cada niño, niña o adolescente atendido en él. Asimismo, deberá facilitar las condiciones que garanticen la independencia y libertad de ellos para prestar libremente su opinión.

Las visitas de que trata el inciso anterior podrán efectuarse en cualquier momento, dentro de lapsos que no excedan de seis meses entre una y otra, considerándose el incumplimiento de esta obligación como una falta disciplinaria grave para todos los efectos legales.

Después de cada visita, el juez evacuará un informe que contendrá las conclusiones derivadas de la misma, el que será remitido al Servicio Nacional de Menores y al Ministerio de Justicia.

Existiendo más de un juez en el territorio jurisdiccional, las visitas deberán hacerse por turno, de acuerdo con el orden que determine el juez presidente del comité de jueces del juzgado de familia.

Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en los incisos anteriores, los jueces de familia podrán siempre visitar los centros, programas y proyectos de carácter ambulatorio existentes en su territorio jurisdiccional, y en que se cumplan medidas de protección.

79 INFORME COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LA FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES HAN ATENDIDO LAS PROPUESTAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, POR LA APROBACIÓN DEL INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DEL SENAME EN EL AÑO 2014, Y LA SITUACIÓN DE MENORES DE EDAD CARENTES DE CUIDADO PARENTAL (2017). Citado en Informe SENAME II. Pág. 123.

80 Unicef y Poder Judicial de Chile (2013) "Informe proyecto levantamiento y unificación de información niños, niñas y adolescentes en el sistema residencial chileno 2011-2013". La documentación oficial de este proyecto ya no se encuentra disponible en la página del Poder Judicial, pero es posible consultarlos en: <http://www.24horas.cl/incoming/article742279.ece/BINARY/Bolet%C3%ADn%20N%C2%B02%20Sistema%20Residencial%20en%20Chile> y http://ciperchile.cl/pdfs/08-2013/sename/INFORME_LAGOS.pdf

3.2.11 Ausencia de políticas preventivas eficaces.

Una política de infancia, tal como lo indica UNICEF debe contener *“labores de prevención y respuesta a la violencia, a la explotación y el abuso contra los niños y niñas”*⁸¹. Por ello, todos los actores consultados, coincidieron en destacar que la acción preventiva es urgente en nuestro país, sin perjuicio de que la acción estatal comprenda además una respuesta inmediata a la vulneración o violencia sufrida por los niños.

Se han creado importantes programas que buscan desarrollar la acción preventiva, pero ellos plantean distintos problemas. Así:

- a) Programas que apuntan a desarrollar ambas tareas, es decir, tanto preventiva como reactiva: OPD, Programas 24 Horas, Programas de Intervención Breve para la Prevención Focalizada, etc. Ellos no han logrado realizar las tareas preventivas, pues la excesiva carga de trabajo obliga a focalizar los esfuerzos en dar respuestas a aquellos que ya han sido vulnerados⁸².
- b) Programas elaborados para desarrollar sólo la tarea preventiva como el PAIF (Programa de Atención Integral Familiar)⁸³, no cuenta con una evaluación del trabajo realizado, y no se especifica cómo se medirá su impacto. Ello impide juzgar su eficacia.

Debe destacarse que, ante esta insuficiencia, algunas instituciones comenzaron a desarrollar un trabajo preventivo distinto al determinado por los programas. Por ejemplo, la Fundación “Ciudad del Niño” comenzó a implementar un proyecto de instalación de centros de prevención en distintas comunas vulnerables el año 2016, siguiendo el ejemplo del programa *“Buen Comienzo”*, de la ciudad colombiana de Medellín. Este último, atiende integralmente a los niños y niñas en forma conjunta con sus familias durante sus primeros

81 UNICEF. Hojas Informativas sobre la Protección de la Infancia. Consultar en: https://www.unicef.org/spanish/protection/files/What_is_child_protection_sp.pdf

82 Durante los meses de noviembre y diciembre, se realizaron indagaciones sobre el trabajo de estas oficinas, invitándolas a remarcar sus nudos críticos. Gracias a lo anterior, es que se formuló un proyecto llamado “Reformulación de sistema local de protección de la Infancia en el espacio comunal. Prevención a la vulneración de derechos”, el cual fue elegido por el Concurso de Políticas Públicas UC, para su desarrollo durante el 2018.

83 Comenzaron a funcionar el año 2015 dirigido a niños y adolescentes entre 10 y 17 años y sus respectivas familias, el cual contempla dos componentes de intervención: Detección Temprana (EDT) y Terapia Multisistémica (MST). Estos son equipos que buscan detectar tempranamente casos que pueden estar en riesgo de involucramiento delictual persistente. Este programa está desarrollado por la Subsecretaría de prevención del delito, del Ministerio del Interior.

cinco años de vida, priorizando a las familias en mayores condiciones de vulnerabilidad de la ciudad mediante la articulación interinstitucional liderada por la Secretaría de Educación, con las Secretarías de Inclusión Social y Familia y Salud, también con Inder, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la ESE Metrosalud, el Ministerio de Educación Nacional y la empresa privada⁸⁴.

3.3 FALENCIAS DETECTADAS EN EL PODER JUDICIAL

3.3.1 Faltas en el debido proceso en procedimientos de familia:

Respecto al derecho al debido proceso, la doctrina nacional ha señalado que *“la Constitución de Chile reconoce a todas las personas, sin distinción, el derecho a un proceso racional y justo, legalmente tramitado y previo a la sentencia declarativa, constitutiva o de condena que pronuncien los tribunales de derecho permanentes, independientes e incorruptos. En ese proceso se deben contemplar, entre otras garantías, las de publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por parte de la contraria, el emplazamiento, la adecuada asesoría y defensa con los abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores, el pronunciamiento de los fallos dentro de los plazos legalmente previstos y la fundamentación de aquellos en el régimen jurídico vigente o, en su defecto, en los principios generales del derecho y la equidad natural”*⁸⁵.

84 Alcaldía de Medellín (2016): “Programa Buen Comienzo”. Consultar en: <http://medellin.edu.co/index.php/buen-comienzo>

85 Cea Egaña, José Luis (1988): Tratado de la Constitución de 1980. Características generales. Garantías constitucionales (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) p. 277. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional de Chile ha señalado que “el procedimiento legal debe ser racional y justo. Racional para configurar un proceso lógico y carente de arbitrariedad. Y justo para orientarlo a un sentido que cautele los derechos fundamentales de los participantes en un proceso”. La Corte Suprema en tanto, ha fallado que “El derecho del debido proceso a lo menos lo constituye un conjunto de garantías que la Constitución Política de la República, los tratados internacionales ratificados por Chile y en vigor, y las leyes, le entregan a las partes de la relación procesal, por medio de las cuales se procura que todos puedan hacer valer sus pretensiones en tribunales, que sean escuchados, que puedan reclamar cuando no están conformes, que se respeten los procedimientos fijados en la ley, que las sentencias sean debidamente motivadas y fundadas, entre otros” Corte Suprema, Rol N° 990-2010, 3 de mayo de 2010, Cita online: CL/JUR/8268/2009

Así, el debido proceso supone:

1. Ser un derecho consagrado en la Constitución para *todas* las personas, incluyendo, evidentemente, a los niños, niñas y adolescentes.
2. Implica que el juicio debe ser llevado de manera racional, justo y según las leyes.
3. Garantiza que los tribunales deben ser independientes e incorruptos.

Algunas garantías que asegura son:

1. Derecho a recurrir a los tribunales, y que la parte contraria lo sepa.
2. Adecuada asesoría y defensa por parte de abogados.
3. Que la prueba sea rendida de acuerdo a la ley, que ésta sea examinada y que sea posible objetarla.
4. Bilateralidad de la audiencia, entendido como el derecho que tienen las partes a ser escuchadas en las mismas condiciones.
5. Dictación de fallos dentro de los plazos que establece la ley.
6. Fundamentación de los fallos basados en la legislación, y en su defecto, por los principios generales del derecho y la equidad natural.

En particular, el artículo 9 de la Ley N° 19.968 nos indica que *“el procedimiento que aplicarán los juzgados de familia será oral, concentrado y desformalizado. En él primarán los principios de la inmediación, actuación de oficio y búsqueda de soluciones colaborativas entre partes”*, mientras que su artículo 16 establece que *“Esta ley tiene por objetivo garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional, el ejercicio y goce pleno y efectivo de sus derechos y garantías. El interés superior del niño, niña o adolescente, y su derecho a ser oído, son principios rectores que el juez de familia debe tener siempre como consideración principal en la resolución del asunto sometido a su conocimiento”*.

Los participantes en las reuniones, tanto diputados como jueces, señalaron la importancia de proteger el derecho al debido proceso en materia de familia y, en particular, en los procedimientos en que intervienen niños, niñas y adolescentes. En particular, señalaron que:

1.- La desformalización implica poder asistir a una audiencia, sin representación o sin la presentación de una demanda formal. Esta “modalidad”, afecta la calidad de las sentencias, pues no se tiene claridad si en virtud de esta se pueden pasar por alto aspectos rituales claramente establecidos en la ley (plazos, notificaciones, etc.)⁸⁶.

2.- Existe una desprotección al no contar con un abogado durante algunos procedimientos. Por ejemplo, los procesos llevados a cabo por el Centro de Medidas Cautelares. Si bien para presentar las acciones podrían comenzar el procedimiento sin la representación judicial adecuada, es deber del juez promover la intervención de un abogado, con el fin de proteger los intereses de los intervinientes⁸⁷.

3.- Graves problemas suscitados durante el procedimiento de protección⁸⁸.

4.- Falta de uniformidad de los criterios jurídicos en la determinación de la vulneración de derechos⁸⁹.

3.3.1.a Representación

Los procedimientos de familia, por regla general, requieren de patrocinio de abogado para intervenir. La excepción a esto, lo encontramos en procedimientos especiales como los de las medidas de protección o en el de violencia intrafamiliar) quedando a criterio del juez el designar o no un abogado en el caso que comparezcan niños, niñas, adolescentes o incapaces, como señala el artículo 19 de la Ley de Tribunales de Familia, en su inciso segundo: *“El juez designará a un abogado perteneciente a la respectiva Corporación de Asistencia Judicial o a cualquier institución pública o privada que se dedique a la defensa, promoción o*

86 CARRETTA MUNOZ, Francesco. La desformalización del proceso judicial de familia e infancia. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2014, n.42 [citado 2018-03-02], pp.481-495. Consultar en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100014>.

87 Vid Supra Punto 3.3. 1.a.

88 Vid Supra Punto 3.3.1.b.

89 Vid Supra Punto 3.3.1.c.

protección de sus derechos, en los casos en que carezcan de representante legal o cuando, por motivos fundados, el juez estime que sus intereses son independientes o contradictorios con los de aquél a quien corresponda legalmente su representación”.

Hubo acuerdo entre los asistentes a las reuniones respecto a la necesidad de que se le garantice a los niños asesoría técnica para la defensa de sus intereses en el procedimiento, a fin de garantizar una adecuada protección. En ese sentido, ésta no se satisface con la posibilidad genérica del nombramiento hecho por el juez de un *curador ad litem* pues esta se traduce, en la mayoría de los casos, en una designación automática –algunas veces el mismo día de la audiencia- de un abogado de alguna Corporación de Asistencia Judicial y sólo para casos en que los intereses de los niños sean contradictorios frente a sus representantes legales, obviándose el caso de que carezca de representante legal⁹⁰.

Al relevar la ley de la obligación de comparecer representado por abogado (o por persona habilitada para comparecer en tribunales), si bien busca cumplir con el principio de celeridad impuesto en la ley –de modo de hacer expedita la debida protección del derecho vulnerado del niño a modo de reestablecerlo rápidamente- implica que se transgredan los límites de la primera garantía planteada. Ello se refleja en varios puntos de indefensión para la parte interviniente del proceso que no es asistido por defensa letrada:

- a) Se pierde la oportunidad de ofrecer medios de prueba;
- b) Se pierde la oportunidad de ejercer los recursos que correspondan;
- c) Se pierde la oportunidad de proponer soluciones integrales ante la vulneración;
- d) Se pierde la oportunidad de solicitar que se fijen audiencias de carácter inmediato;
- e) Se impide solicitar cuestiones accesorias al juicio (inscripciones, subinscripciones, etc.).

⁹⁰ Lathrop, Fabiola (2014): “La protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en el Derecho chileno”, Revista Chilena de Derecho Privado, N° 22: pp. 213-214

3.3.1.b Problemas suscitados en el procedimiento de protección

Desde el Poder Judicial, se indican que existen graves problemas en el desarrollo de este procedimiento:

- i. Dilación excesiva en la dictación de sentencias judiciales cuyas decisiones deben ser de carácter urgente.
- ii. Informes que llegan con escasa antelación o el mismo día de la audiencia, lo que complica su análisis y entendimiento. Ello plantea preguntas del siguiente tenor: ¿Cómo es posible preparar la discusión de dicha información? ¿Qué hace el tribunal si el informe no responde la pregunta que se le formuló o no contiene suficientes antecedentes para justificar la sugerencia? ¿Cuándo –en nuestra justicia de familia– se ha realizado una meta peritaje a alguno de estos informes?
- iii. Enorme cantidad de causas cuya tramitación es suspendida por falta de prueba (pericia DAM, OPD u otra entidad distinta de SENAME del área de salud o educación). Si la prueba no llega a la segunda audiencia, pueden ocurrir dos escenarios: se decide una medida de protección sin la prueba necesaria para determinarla; o, se decide esperar la prueba, aunque el niño vulnerado tenga que esperar meses para que se le decrete una medida de protección. Ambos escenarios son adversos. Por una parte, la aplicación de la medida puede ser perjudicial para el interés superior del niño (por ejemplo, que se ordene enviarlo a una institución y la prueba pericial determine que no era necesario); y por la otra, la falta de medida de protección puede hacer crónica la vulneración del niño.

La falta de prueba implica que, para subsanar esta falencia, se recurre a otras instituciones, que no han sido naturalmente diseñadas para estas tareas, como las OPD⁹¹, saturando su capacidad de atención en cumplimiento de lo instruido por el tribunal en desmedro de su proyecto de intervención, e impidiendo con ello que el tribunal pueda hacer

91 Oficinas de protección de Derechos, creadas como una instancia de atención ambulatoria destinada a acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, informando, promoviendo y coordinando derivaciones para el ejercicio de sus derechos.

uso de sus competencias en el momento oportuno, cuando se aplica la medida y se requiere coordinación, gestión y seguimiento de los casos.

A partir de nuestra legislación y la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por nuestro país, la celeridad del proceso no es una facultad sino un deber⁹², impuesto por el principio del interés superior del niño que es rector en esta materia. Como se ha apuntado ella debe traducirse en, al menos:

- i. Deber de dar prioridad en el agendamiento de audiencias para las medidas de protección y que estas tengan cercanía temporal entre una y otra.
- ii. Deber de plazo razonable de los procesos
- iii. Deber del juez de fundamentar la sentencia⁹³.

3.3.1.c Falta de uniformidad de los criterios jurídicos en la determinación de la vulneración de derechos

Los jueces consultados recalcaron que existe una falta de uniformidad de los criterios que se emplean para determinar cuando un niño se encuentra vulnerado en sus derechos, lo que torna arbitraria esa decisión⁹⁴.

Así, a diferencia de otras legislaciones, la regulación de las medidas de protección no establece pautas o criterios fijos para la determinación de cuándo debe entenderse que existe una vulneración de derechos. El artículo 30 de la Ley de Menores establece que, en los casos previstos en el artículo 8 N° 7 de la Ley de Tribunales de Familia, podrán decretarse las medidas que sean necesarias para proteger a los “menores de edad gravemente vulnerados o amenazados en sus derechos”, sin señalar cuáles son esos derechos susceptibles de vulneración. Sería adecuado que el legislador especificara y estableciera políticas –universales y especiales- para lograr su efectividad⁹⁵.

92 El Artículo 13 de la ley de Tribunales de Familia dispone: “Actuación de oficio. Promovido el proceso y en cualquier estado del mismo, el juez deberá adoptar de oficio todas las medidas necesarias para llevarlo a término con la mayor celeridad. Este principio deberá observarse especialmente respecto de medidas destinadas a otorgar protección a los niños, niñas y adolescentes y a las víctimas de violencia intrafamiliar”.

93 Estrada Vásquez, Francisco (2015): “Principios del procedimiento de aplicación de medidas de protección de derechos de niños y niñas”, Revista de Derecho Escuela de Postgrado Universidad de Chile, N°8 (165): p. 160.

94 Es lo que la doctrina ha denominado “imprecisiones en el presupuesto normativo de aplicación de medidas de protección de derechos de NNA”. Lathrop, Fabiola y Espejo, Nicolás (2015): Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile, UNICEF, 2015, p. 15

95 Lathrop (2014) pp. 209-210. En el mismo sentido, Cámara de Diputados de Chile (2014): “Informe de la Comisión Especial Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (SENAME), 4 de marzo de 2014”. Consultar en:

Ante el vacío legislativo, la determinación queda entregada al juez quien juzga desde su ideal de familia que no coincide necesariamente con el de los otros jueces pues, carece de bases ciertas y más o menos objetivas en las cuales apoyarse.

Ejemplos de estos casos hay muchos, pero uno estos, es el caso de Jean Alejandro Andrades Salazar, un niño de 5 meses que falleció en Concepción el año 2006, estando bajo el cuidado de un hogar perteneciente a la Red SENAME. Su familia vivía en una mediagua, damnificados por las lluvias de la región. A pesar de eso, el niño se encontraba sano. A los 39 días de vida, Carabineros entró al lugar para llevarse al niño y trasladarlo al hospital regional, puesto que un informe realizado por el CREAD, había determinado que se encontraba en malas condiciones higiénicas. En los meses siguientes, el niño enfermó y le prohibieron que la madre lo pudiese visitar (argumentando que tenía conductas agresivas durante estas y se presentaba en malas condiciones higiénicas). Finalmente, Jean Alejandro, a los 5 meses de edad, se convirtió en uno de los niños fallecidos por “*causa indeterminada en estudio*” del SENAME⁹⁶.

3.3.2 Falta de determinación del régimen comunicacional entre niños institucionalizados y su familia biológica.

El régimen comunicacional o relación directa y regular (antes conocida como “derecho de visitas”) está regulado en el artículo 229 inciso segundo del Código Civil que dispone: “*Se entiende por relación directa y regular aquella que propende a que el vínculo familiar entre el padre o madre que no ejerce el cuidado personal y su hijo se mantenga a través de un contacto periódico y estable*”. Este derecho pertenece exclusivamente al padre o madre que no tiene el cuidado personal del hijo o hija. En forma excepcional, el Código Civil además entiende que dicho derecho es extensible a los abuelos, artículo 229-2: “*El hijo tiene derecho a mantener una relación directa y regular con sus abuelos. A falta de acuerdo, el juez fijará la*

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10892&prmTIPO=INFORMECOMISION>, p. 173, que señala dentro de los problemas detectados dentro de los Tribunales de Familia: “Indeterminación del concepto de “grave vulneración de derechos” en la práctica judicial y de parámetros mínimos comunes para considerar imprescindible el ingreso de internación de un niño o adolescente en el sistema residencial”.

⁹⁶ “Causal de muerte de lactante en hogar de Concepción es indeterminada según informe”, 28 de octubre de 2016, Noticia en Biobiochile.cl.

modalidad de esta relación atendido el interés del hijo, en conformidad a los criterios del artículo 229”.

No existe norma que permita a los demás miembros de la familia exigir relacionarse en forma directa y regular con un niño con quien no mantienen un régimen comunicacional. Para los participantes de las reuniones, lo anterior es de suma importancia, pues parte de las medidas para lograr el restablecimiento de derechos de los niños es el de fortalecer sus lazos con la familia de origen. De cierto modo, se ha logrado restablecer este derecho mediante diversos programas, pero estos resultan ser insuficientes, puesto que no existe una obligación legal. Así, el artículo 71 referido al procedimiento especial de aplicación de medidas de protección, de la ya citada ley de Tribunales de Familia, no contempla en su enumeración de medidas que se pueden adoptar la de “conceder relación directa y regular”, como medida de protección, a diferencia del procedimiento por Violencia Intrafamiliar en el cual sí es contemplado (artículo 92 N°4 Ley N° 19.968).

Los expertos que participaron en las reuniones explicaron que no debe olvidarse que, existiendo el artículo 22 de la ley, pudiera construirse la forma de aplicar una medida que garantice el régimen comunicacional de modo cautelar. En los casos de separación del núcleo familiar, o derechamente en la internación de un niño, no se debe desvincular al niño de sus referentes familiares, pues esto acarrea una nueva vulneración.

3.3.3 Dificultades del Centro de medidas cautelares

El Centro de Medidas Cautelares de Santiago es una institución autónoma administrativamente, creada con el objetivo de responder a las demandas de los usuarios del sistema para, una vez logrado este objetivo, realizar una mejor atención a los niños víctimas de violencia intrafamiliar y de vulneración de derechos.

La primera dificultad que presenta, señalada por los jueces, es que no todas las causas que ingresan al Centro de Medidas Cautelares deberían judicializarse. No obstante, ello se está produciendo porque la presentación de una solicitud al Centro de Medidas Cautelares no impone grandes exigencias, al ser gratuito y no requerir el patrocinio de un abogado. En este sentido, el punto de conflicto se encuentra en la tarea que debiera realizar este Centro,

y que, a juicio de los jueces de familia invitados, precisamente debiese comprender un examen de admisibilidad de la causa antes de judicializarla.

Otra de las críticas, está relacionada con la calidad de la justicia envuelta en las sentencias pues las metas de gestión se han centrado en la celeridad de la decisión más que en la calidad de la mismas, esto es en el nivel de su fundamentación

3.3.4 Problemas con la aplicación del artículo 80 bis de la Ley 19.968.

El artículo 80 bis inciso segundo de la ley N° 19.968 de Tribunales de Familia dispone: *“Si el juez estima necesario decretar una medida respecto de la cual no existe en la Región oferta de las líneas de acción indicadas en la ley N° 20.032, comunicará tal situación al Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, quien deberá adoptar las medidas tendientes a generar tal oferta en el menor tiempo posible. Entretanto, el juez decretará alguna de las restantes medidas del artículo 71. Pero, si la cautelar dispuesta es la de la letra h) de dicho artículo, el Servicio Nacional de Menores deberá darle cumplimiento de inmediato y sin más trámite.”.*

En términos simples, ante la urgencia de aplicar una medida de protección, los jueces pueden obligar a un determinado programa (que no tiene oferta o disponibilidad) a atender a un niño vulnerable. Si la medida cautelar, corresponde a la internación del menor de edad (ya sea en un establecimiento hospitalario, psiquiátrico o de tratamiento especializado), la medida debe ser acatada en forma inmediata.

Las dificultades que genera la aplicación de esta norma fueron destacadas por todos los actores. Del mismo modo, ya en el año 2012 el SENAME realizó un estudio respecto a la compleja aplicación de este artículo⁹⁷. En dicho estudio se concluyó que:

97 En el año 2012, el SENAME realizó un análisis de esta norma y su aplicación práctica, detectando problemas similares a los expuestos por los participantes: “Los tribunales amparados en el artículo 80 bis, derivan indiscriminadamente casos a los proyectos. Esto genera una sobredemanda que debe ser atendida, independiente de las condiciones en las cuales se encuentre el Programa. Esto termina afectando a los propios niños/as, provocando hacinamiento y entorpeciendo los procesos de intervención. El SENAME no responde (y se instala en regiones la idea que los que arriesgan sanciones son los directivos de los proyectos).”

Asimismo, se evidencia la atención de niñas y niños por sobre la cobertura comprometida, “lo que influye en la calidad de vida de los residentes. Esto produce también sobre exigencia de los equipos profesionales, administrativos y apoyo, generando un estrés adicional. Otro obstáculo es la demora en los pagos por parte de SENAME, lo que sobre exige el recurso financiero. Los niños, niñas y adolescentes ingresados a partir de dicho artículo, no necesariamente se ajustan al perfil de usuario”. SENAME (2011): “Análisis de la aplicación del artículo 80 bis”, p. 2. Consultar en: http://www.sename.cl/wsename/otros/estudios_2012/analisis_80_bis.pdf

- a) El uso de esta norma no es excepcional por parte de los jueces, sino que es parte de una práctica regular y frecuente. Lo anterior genera una distorsión que deslegitima el objetivo del articulado y que, en definitiva, atenta contra el interés superior de los niños o niñas que efectivamente puedan requerirlo.
- b) Los distintos programas, no sólo no tienen oferta para proporcionar la atención adecuada, sino que existe una lista de espera para entregar esta atención excepcional.
- c) Sobre exigencia de los equipos profesionales, personal de apoyo y administrativos.
- d) La atención de un niño, niña o adolescente, que está fuera de la oferta regular del programa, es financiada a través de una subvención especial que entrega el Ministerio de Justicia a través del SENAME. No obstante, dichos recursos pueden demorar meses en llegar, no permitiendo cubrir en forma adecuada el gasto que genera una nueva atención.

En respuesta a lo anterior, los magistrados que participaron en las reuniones, señalaron que el artículo 80 bis es la única herramienta que les queda para poder proteger a los niños y, si bien son conscientes que los cupos están ampliamente excedidos, consideran que esta norma les permite hacer presente al Estado que existe una necesidad urgente de la que debe hacerse cargo.

Debe hacerse presente que, al menos en la Región Metropolitana, los programas (residenciales y ambulatorios) generalmente carecen de vacantes, lo que ha determinado un uso recurrente, y no excepcional del artículo 80 bis, generando una nueva *"lista de espera"*.

IV. DESAFÍOS QUE PLANTEA EL DIAGNÓSTICO.

De la reflexión habida con los distintos actores de infancia, se revela de inmediato la complejidad que supone apuntar a una mejora inmediata de la situación de los niños vulnerados en sus derechos, pues ella compromete a todos los poderes del Estado e

incluso al mundo privado. Por lo mismo, todas las medidas que se adopten han de producir efecto en un mediano o largo plazo.

En este acápite, se expondrán los principales desafíos a la hora de determinar el camino que debe emprenderse.

4.1 REFORMAS LEGALES PENDIENTES Y URGENTES.

Durante el diagnóstico se detectó una falta de voluntad legislativa en avanzar en los temas relevantes para la infancia vulnerada, dilatando las reformas legales en esta materia:

- A. Ausencia de una Ley General de Protección de la Infancia: Indispensable análisis y evaluación posterior que permita constatar la relevancia de las propuestas.
- B. Ausencia de un defensor o abogado del niño.
- C. Reforma de la Ley de Adopción (Ley N° 19.620): Evaluar en el corto plazo la efectividad de las medidas.
- D. Reforma a la actual Ley de Subvenciones (Ley N° 20.032):
 - i. Proponer la creación de una agencia externa que evalúe la calidad de los programas desarrollados por el SENAME.
 - ii. Modificar artículo 22 y siguientes de dicha Ley, a fin de asegurar el diagnóstico y tratamiento de enfermedades de salud mental.
 - iii. Separación de las áreas de protección y justicia juvenil
 - iv. Modificar artículo 25 de esta Ley a fin de establecer criterios para la elaboración de bases administrativas y técnicas.
 - v. Establecer criterios para la contratación de profesionales especializados encargados de las distintas áreas, establecer incentivos patrimoniales y fomentar capacitaciones esporádicas.

E. Reforma a la Ley de Tribunales de Familia (Ley N° 19.968)

- i. Reforma al actual artículo 80 bis de esta Ley, en el sentido de mejorar el sistema de oferta y demanda de cupos establecidos para el ingreso de los niños, niñas y adolescentes en los programas que existen en el Red SENAME.
- ii. Reformas respecto al debido proceso.
- iii. Crear la figura del Defensor Judicial de los Derechos de la Niñez.
- iv. Crear criterios que uniformen la determinación o existencia de vulneración de derechos.

En ese sentido, antes de crear nuevos proyectos o aprobar nuevas reformas, es necesario que se tenga claridad respecto de:

1. Determinar “cuáles son los objetivo que se quieren alcanzar” con las reformas propuestas, estableciendo cual es el mejor interés del niño vulnerado;
2. Deben determinarse en que leyes avanzar, y en cuales no; respecto de los primeros alcanzar acuerdos con legislativo.
3. Realizar una revisión conjunta de todos los proyectos, a fin de dar congruencia legislativa.

4.2 SEPARACIÓN DE LAS ÁREAS PROTECCIÓN DE DERECHOS Y JUSTICIA JUVENIL.

El tratamiento de ambas áreas responde a principios y objetivos distintos. En primer lugar, el área de protección, responde ante la vulneración directa o posible vulneración de derechos de un niño, niña o adolescente; en cambio en el área de justicia juvenil persigue hacerse cargo de un adolescente que ha cometido un delito y, con ello, vulnerado derechos de otro.

4.3 CONTAR CON UN DEFENSOR JUDICIAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ.

Chile requiere contar con un organismo independiente que tenga a su cargo la representación judicial de los niños y adolescentes que, en el presente, se circunscribe a la figura de la *curaduría ad litem*.

Dicha institución, concebida en los términos del artículo 19 de la Ley de Tribunales de Familia, fue fruto de una reforma realizada en el año 2005 que permitió que los niños y los adolescentes cuenten con un abogado propio que los represente ante un Tribunal de Familia sin que sea supeditada esta representación a la autorización de sus representantes legales. En el presente, no obstante, el funcionamiento del sistema no permite asegurar que el derecho a la defensa jurídica sea hoy una garantía universal para las personas menores de 18 años de edad⁹⁸.

Ello resulta relevante pues la representación jurídica es requisito del debido proceso que es una condición indispensable para la adecuada protección de los derechos de toda persona. En materia de infancia, ese principio se refuerza con el derecho del niño a ser oído. Pese a ello, no existe ninguna figura análoga en Chile como si existe en otros países de América Latina. En Colombia, por ejemplo, la Constitución de 1991 establece la figura de la “Defensoría del Pueblo”⁹⁹, en la cual se establece que una de las líneas de acción será la defensa y promoción de los derechos fundamentales de los niños¹⁰⁰, en Perú existe también la figura desde el año 1992 cuando se incorporó a través del Código del Niño y del Adolescente lo que estableció la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente¹⁰¹. Existen varios ejemplos también en Centroamérica como en Guatemala¹⁰² o Costa Rica¹⁰³ y, por

98 DE FERARI VIAL, Ignacio (2015): Análisis del sistema actual de representación judicial de los niños, niñas y adolescentes por curadores ad litem y propuesta de un sistema de acceso a la justicia en el marco de un Sistema Integral de Garantías de Derechos. Consultar en: <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/09/Informe-final-estudio-curador-ad-litem.pdf>, Pág. 58.

99 Artículo 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

100 Constitución Política de Colombia, artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Ver: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

101 Consultar <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dga/nuevo-codigo-ninos-adolescentes.pdf>

102 Consultar <http://www.pgn.gob.gt/procuraduria-de-la-ninez-y-adolescencia/>

103 Consultar http://www.dhr.go.cr/la_defensoria/departamentos/direccion_ninez_adolescencia.aspx

supuesto, en Europa en países como Austria¹⁰⁴ y Alemania¹⁰⁵. En aquellos países como Brasil¹⁰⁶ en que no se encuentra contemplado expresamente el organismo, igualmente tienen entidades específicas de defensa de los derechos del niño.

Recientemente ha sido promulgada Ley N° 21.067 que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, en su artículo número 2 se indica *“La Defensoría de los Derechos de la Niñez tendrá por objeto la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares los niños, velando por su interés superior, de acuerdo a la Constitución Política de la República, a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional, respecto de los órganos de la Administración del Estado y de toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pudiere afectar los derechos de los niños, así como de organizaciones y grupos pertinentes”*.

Dicha entidad no debe ser confundida con la defensoría judicial a la que nos referimos, pues ella no contempla la representación judicial del niño, niña o adolescente propiamente tal (“abogado del niño”), sino que es una figura que resguarda, promueve, difunde, facilita o denuncia Derechos de los niños y niñas. Corresponde esta nueva autoridad a un ombudsman en materia de infancia, pero no a un defensor público de los niños.

4.4 MEJORAR EL PROCEDIMIENTO DE SUSCEPTIBILIDAD DE ADOPCIÓN

El procedimiento de susceptibilidad es un paso previo a la adopción, en virtud del cual el juez, luego de una audiencia preparatoria y de juicio, determina si el menor se encuentra en algunos de los supuestos legales para ser adoptado.

Este procedimiento debe mejorar en los siguientes puntos:

- a) Lentitud del procedimiento de susceptibilidad: Los tiempos de espera de este procedimiento son excesivos, provocando un perjuicio a los niños que se perpetúan en una institución y, cuando se les reconoce como adoptables, ya tienen una edad en que las familias adoptantes no los prefieren. Cosa similar

¹⁰⁴ Consultar <https://www.bmfj.gv.at/service/beratung-information/kinder-jugendanwaltschaft.html>

¹⁰⁵ Consultar http://www.richtig-wichtig.org/content/rechte_start.php

¹⁰⁶ Consultar <https://www.mpssc.mp.br/areas-de-atuacao/infancia-e-juventude>

acontece a muchas familias que desisten de la adopción al encontrarse con tiempos de espera excesivos. El año 2015, por ejemplo, la Fundación María Ayuda atendió 91 casos de niños preescolares, y el número de adopciones fue muy bajo, inferior al 10% de estos casos. Así, pueden transcurrir hasta 4 años de espera.

- b) Principio de revocabilidad: Este principio se relaciona, con la posibilidad de que la sentencia que declara al niño como susceptible de ser adoptado pueda dejarse sin efecto ante el cambio de las circunstancias en que esa sentencia fue dictada. Según Corral¹⁰⁷, aunque la ley no lo señala expresamente, la solicitud de entregar a un hijo en adopción, debe entenderse como revocable en cualquier momento del proceso mientras no haya quedado ejecutoriada la resolución judicial que declara la adoptable del menor. Ello en virtud de los principios que inspiran la nueva legislación de adopción, esto es, prioridad de la familia biológica y subsidiaridad de la adopción.

4.5 TRABAJO PREVENTIVO CON LAS FAMILIAS DE LOS NIÑOS

Todos los actores que participaron en los encuentros con el Centro UC de la Familia señalaron que las instituciones que trabajan con niños debiesen realizar un trabajo con su familia extensa, entiendo por tal aquella conformada por parientes de distintas generaciones.

También es necesario que se haga una evaluación a la familia de acogida para determinar si es la mejor familia para cada niño, si están o no capacitados para trabajar con niños en estado de vulnerabilidad, etc.

En el presente, el trabajo de vinculación de los niños con su medio familiar, la familia de origen y la extendida, es precario o derechamente deficiente por lo que no es posible contar con alternativas a la institucionalización.

107 CORRAL TALCIANI, Hernán. "Adopción y filiación adoptiva", Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2002, pág. 49.

4.6 MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OPD

En Chile todos los esfuerzos han estado principalmente concentrados en la reacción a la vulneración. Ello se debe a los limitados medios que existen para atender a la infancia. No obstante, es indispensable desarrollar líneas de trabajo preventivo pues es el único modo de disminuir la vulneración hacia el futuro. Para ello se requiere una entidad que coordine ese trabajo –desarrollado en forma territorial- que pueda disponer todas las iniciativas.

Revisada la institucionalidad existente pareciera que las que se encuentran mejor emplazadas para ello son las OPD en cuanto tienen carácter territorial, cuenta con un equipo interdisciplinario y tienen experiencia y conocimiento en la materia.

En efecto, según las actas de la Historia de la Ley 20.032, los objetivos de estas oficinas son:

1. Facilitar a los niños, niñas o adolescentes y a sus familias el acceso efectivo a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad, cuando ello sea indispensable para superar una situación de amenaza o vulneración a sus derechos.
2. Intervenir directamente ante la amenaza o la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.
3. Participar activamente en la búsqueda de alternativas para evitar la separación del niño o adolescente de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal.

Además, según sus bases técnicas¹⁰⁸, el trabajo que las OPD deben realizar es facilitar e impulsar el desarrollo institucional de sistemas locales de protección de derechos de la infancia y adolescencia, en un territorio determinado, abarcando el espacio comunal.

En la práctica, debido a la alta demanda de trabajo a estas oficinas, ellas no han podido desarrollar todas las líneas de trabajo que les fueron encomendadas, en especial la línea preventiva.

Por ello, parece importante que sus funciones sean reformuladas para conseguir que despliegue un trabajo preventivo con las familias (Ver 4.5), de carácter permanente, que

108 Bases Técnicas 2015 -2018. Consultar en http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/P2_06-04-2015/Bases_tecnicas_OPD.pdf.

pueda desarrollar un trabajo intersectorial con instituciones comunales, regionales y de carácter nacional.

El Centro UC de la Familia, en vistas de la importancia de establecer y desarrollar un trabajo preventivo eficaz, desarrollará este punto, en una segunda parte de este estudio.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y REVISTAS

1. **BANDURA, Albert (1982):** “Teoría del Aprendizaje Social” (S.L.U. ESPASA LIBROS, Madrid).
2. **CARRETTA MUNOZ, Francesco.** La desformalización del proceso judicial de familia e infancia. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2014, n.42 [citado 2018-03-02], pp.481-495. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100014&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100014>.
3. **CEA EGAÑA, José Luis (1988):** Tratado de la Constitución de 1980. Características generales. Garantías constitucionales (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
4. **CONTRERAS, José Ignacio; ROJAS, Vicky y CONTRERAS, Lorena (2015):** Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena. Psicoperspectivas [online]. 2015, vol.14, n.1, pp.89-102. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-69242015000100009&lng=es&nrm=iso.
5. **CORRAL TALCIANI, Hernán (2002):** “Adopción y filiación adoptiva”, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2002.
6. **DE FERARI VIAL, Ignacio (2015):** Análisis del sistema actual de representación judicial de los niños, niñas y adolescentes por curadores ad litem y propuesta de un sistema de acceso a la justicia en el marco de un Sistema Integral de Garantías de Derechos. Consultar en: <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/09/Informe-final-estudio-curador-ad-litem.pdf>.
7. **DELAP, Emily y WEDGE, Joanna (2016):** DIRECTRICES SOBRE LA REINTEGRACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. El grupo interinstitucional sobre la reintegración de

niños, niñas y adolescentes. Editorial Grupo Interinstitucional sobre la Reintegración de niños, niñas y adolescentes.

8. **ESTRADA VÁSQUEZ, Francisco (2015):** “Principios del procedimiento de aplicación de medidas de protección de derechos de niños y niñas”, Revista de Derecho Escuela de Postgrado Universidad de Chile, Nº8 (165).
9. **KREISLER, León (1989):** La desorganización estructural en la primera infancia, consecuencias de las carencias afectivas crónicas. En: Lebovici S, Weil-Halpern F, editores. La psicopatología del bebé. Madrid: Siglo veintiuno; 1989. p. 234-9, citado en CORDOVA, Mariana y JAAR, Eduardo (2017): Prevención de la carencia afectiva crónica: nuevos paradigmas en el modelo de familia de acogida temporal, en REV CHIL NEUROPSIQUIAT 2017; 55 (1): 44-51 <http://www.scielo.cl/pdf/rchnp/v55n1/art06.pdf>
10. **LATHROP, Fabiola (2014):** “La protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en el Derecho chileno”, Revista Chilena de Derecho Privado, Nº 22: p. 213-214.
11. **LATHROP, Fabiola y ESPEJO, Nicolás (2015):** Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile, UNICEF, 2015.
12. **MIRANDA, Patricia (2015):** “Hacia un Defensor de los Derechos de la Infancia para Chile”, en serie Los derechos de los niños, una orientación y un límite, Nº 1. Disponible en: <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2015/06/1-Hacia-un-defensor.pdf>
13. **PAPALIA, Diane; WENDKOS, Sally y DUSKIN, Ruth (2009):** “Psicología del Desarrollo: De la Infancia a la Adolescencia” (Mc Graw Hill, México, Undécima edición).

INFORMES Y ESTADÍSTICAS

1. SENAME. Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales de SENAME (2010). Consultar en: http://www.sename.cl/wsename/otros/INFORME%20FINAL_SENAME_UNICEF.pdf.
2. Centro UC de Políticas Públicas. 10 propuestas para la protección a la infancia vulnerada en Chile (2017). Consultar en: <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2017/10/Paper-N%C2%BA-101-Protecci%C3%B3n-a-la-infancia-vulnerada-en-Chile.pdf>.
3. Corporación Administrativa del Poder Judicial. Informe Nacional visitas a hogares y residencias de protección red Sename y Privados (2016). Consultar en:

<http://www.pjud.cl/documents/396588/0/Primer+informe+de+visitas+a+centros+residenciales+nacional+agosto2016+completo.pdf/1de7a63e-9d32-425f-9ff6-915c116f26a0>

4. DIPRES. Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores (2011). Consultar en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141194_informe_final.pdf.
5. DIPRES. Informe Final de Evaluación Programa de Administración Directa (2007). Consultar en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141085_informe_final.pdf.
6. CAMARA DE DIPUTADOS. Informe Comisión Especial Investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la cámara de diputados, por la aprobación del informe de la Comisión Investigadora del SENAME en el año 2014, y la situación de menores de edad carentes de cuidado parental (2017). Consultar en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=35387&prmTIPO=INFORMECOMISION>.
7. CAMARA DE DIPUTADOS. Informe de la Comisión Especial Investigadora del funcionamiento del servicio nacional de menores (SENAME) (2014). Consultar en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10892&prmTIPO=INFORMECOMISION>.
8. Instituto Nacional de Derechos humanos (2016): Informe Nacional de Derechos Humanos 2016. Consultar en: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Anual-INDH-2016.pdf>.
9. Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Subsecretaría de Evaluación Social (2015). Consultar en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casenmultidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_NNA.pdf.
10. MINSAL. Atención de Niños, Niñas y Adolescentes con trastornos mentales. Usuarios del Servicio Nacional de Menores (2007): Consultar en: <http://web.minsal.cl/portal/url/item/71e518399a8cbccae04001011f013167.pdf>.
11. Política Nacional de la Niñez 2015-2025. Consultar en: http://www.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/POLITICA-2015-2025_versionweb.pdf.
12. SENAME. Análisis de la aplicación del artículo 80 bis (2011). Consultar en: http://www.sename.cl/wsename/otros/estudios_2012/analisis_80_bis.pdf.
13. SENAME. Anuario Estadístico Sename 2010. Consultar en <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>
14. SENAME. Anuario Estadístico Sename 2011. Consultar en <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>

15. SENAME. Anuario Estadístico Sename 2012. Consultar en <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>
16. SENAME. Anuario Estadístico Sename 2013. Consultar en <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>
17. SENAME. Anuario Estadístico Sename 2014. Consultar en <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>
18. SENAME. Anuario Estadístico Sename 2015. Consultar en <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>
19. SENAME. Anuario Estadístico Sename 2016. Consultar en <http://www.sename.cl/web/anuarios-estadisticos-sename/>
20. SENAME. Bases Técnicas 2015 -2018. Consultar en [http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/P2_06-04-2015/Bases tecnicas OPD.pdf](http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/P2_06-04-2015/Bases_tecnicas_OPD.pdf).
21. SENAME. Cuenta Pública 2016. Consultar en: <http://www.sename.cl/web/cuenta-publica-2016/>.
22. SENAME. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES: Una mirada desde los Proyectos de Diagnóstico (2013). Consultar en: [http://www.sename.cl/wsename/otros/dam_2013/NNA MIGRANTES.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/dam_2013/NNA_MIGRANTES.pdf).
23. SENAME. Programa Familias de Acogida. Consultar en: <http://www.sename.cl/web/programa-familias-acogida-fa/>.
24. UNICEF y PJUD. Levantamiento y unificación de información referente a niños, niñas y adolescentes en sistema residencial a nivel nacional (2013). Consultar en: [http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc wp/Descripcion Proyecto Levantamiento y unificacion de informacion.pdf](http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Descripcion_Proyecto_Levantamiento_y_unificacion_de_informacion.pdf)
25. UNICEF. Hojas Informativas sobre la Protección de la Infancia (2010). Consultar en: [https://www.unicef.org/spanish/protection/files/What is child protection sp.pdf](https://www.unicef.org/spanish/protection/files/What_is_child_protection_sp.pdf).
26. UNICEF. Inversión Pública en primera infancia en Chile: Diagnóstico, desafíos y propuestas (2016). Consultar en: <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2016/12/Inversio--n-publica-WEB.pdf>.

LEYES CONSULTADAS

1. Código Civil.
2. Ley de Adopción, N° 19.962.
3. Ley de Menores, N° 16.618.
4. Ley de Tribunales de Familia, N° 19.968.
5. Ley que establece Sistema de Atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención, N° 20.032.
6. Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, N° 20.084.
7. Ley que Prohíbe a los menores de dieciocho años todo trabajo nocturno en establecimientos industriales y comerciales, N° 20.539.
8. Ley crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”, N° 20.329.
9. Ley sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, N° 14.908.
10. Ley que crea la defensoría de los Derechos de la niñez, N° 21.067.
11. Ley que crea la Subsecretaria de la Niñez N° 21.090.

PÁGINA WEB CONSULTADAS

<http://estadisticas.cepal.org/>
<http://medellin.edu.co/>
<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
<http://web.minsal.cl/>
<http://www.consejoinfancia.gob.cl/>
<http://www.corteconstitucional.gov.co/>
<http://www.dhr.go.cr/>
<http://www.dipres.cl/>
<http://www.pgn.gob.gt/>
<http://www.pjud.cl/>
<http://www.richtig-wichtig.org/>
<http://www.senado.cl/>
<http://www.sename.cl/>
<https://www.bmfj.gv.at/>
<https://www.camara.cl/>
<https://www.indh.cl/>
<https://www.leychile.cl/>
<https://www.mimp.gob.pe/>
<https://www.mpsc.mp.br/>
<https://www.unicef.org/>

ABREVIACIONES

CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CREAD	Centros de Reparación Especializada de Administración Directa
DAM	Modalidad Diagnóstico Ambulatorio
DEPRODE	De Protección de Derechos
DJJ	De Justicia Juvenil
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCAS	Organismo Colaborador del SENAME
OPD	Oficina de Protección de Derechos
PAIF	Programa de Atención Integral Familiar
PII	Plan de Intervención Individual
SENADIS	Servicio Nacional de la Discapacidad
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SENDA	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

ANEXO

Estado de los Proyectos de Ley en materia de adopción.

Boletín N°	Nombre de Proyecto	Estado de avance
11.657-07 (d)	Modifica la ley N°20.032, que establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red de colaboradores del Servicio Nacional de Menores, y su régimen de subvención y el decreto ley N°2.465, del año 1979, del Ministerio de Justicia, que crea el servicio nacional de menores y fija el texto de su ley orgánica	03-04-2018 Mensaje Presidencial 04-04-2018 Ingresa Proyecto a Cámara de Diputados 05-04-2018 Cuenta de Proyecto, pasa a comisión de Constitución, legislación, justicia y reglamento y, a la comisión de Hacienda en lo pertinente.
11.655-13 (s)	Modifica el Código del Trabajo, en lo relativo al derecho a Sala Cuna	21-03-2018 Ingreso de proyecto 04-04-2018 Cuenta de proyecto, pasa a comisión de trabajo y previsión social
11.644-18 (d)	Modifica la ley N°19.947, que establece una nueva ley de matrimonio civil, en materia de tribunal competente para conocer la demanda de divorcio en caso de que indica.	15-03-2018 Ingreso de proyecto 20-03-2018 Cuenta de proyecto, pasa a comisión de familia. Se remite proyecto a la Corte Suprema, oficio N°13.797

11.671-13 (s)	Modifica el Código del Trabajo, a fin de considerar el derecho a sala cuna para todos los trabajadores.	11-04-2018 Ingreso de proyecto; Cuenta de proyecto, pasa a comisión de trabajo y previsión social.
11.660-18 (d)	Modifica el Código Sanitario para establecer como derecho de la madre y el hijo, el de libre amamantamiento en lugares públicos, y sanciona su perturbación.	04-04-2018 Ingreso de Proyecto 05-04-2018 Cuenta de proyecto, pasa a comisión de familia y adulto mayor.
10764-07 (d)	Modifica la carta fundamental para establecer que el matrimonio solo puede celebrarse entre un hombre y una mujer, y prohibir la adopción homoparental	16-06-2016 Ingreso de Proyecto 21-06-2016 Cuenta de proyecto, pasa a comisión de Constitución, Legislación justicia y reglamento.
10578-18 (d)	Modifica la ley N°19.620, que Dicta Normas sobre Adopción de Menores, en el sentido de regular el procedimiento de designación de familias de acompañamiento y acogida temporal para madres embarazadas en situación de vulnerabilidad	16-03-2016 Ingreso de Proyecto 17-03-2016 Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de familia y adulto mayor.

10403-2018 (d)	Modifica la ley N°19.620, que dicta normas sobre adopción de menores, en materia de procedimientos previos a la adopción	17-11-2015 Ingreso de Proyecto 18-11-2015 Cuenta de Proyecto. Pasa a comisión de la Familia y adulto mayor
10343-18 (d)	Modifica la ley N°19.620, que dicta normas sobre adopción de menores, para ordenar se entregue a los adoptantes los antecedentes escolares y médicos del adoptado	15-10-2015 Ingreso de Proyecto 20-10-2015 Cuenta de Proyecto. Pasa a comisión de la familia y adulto mayor.
9959-18 (d)	Modifica la ley N°19.620, que Dicta Normas sobre Adopción de Menores, en protección de la infancia que es declarada susceptible de adopción por inhabilidad parental en razón de pobreza, marginalidad y riesgos implicados en ella.	31-03-2015 Ingreso de Proyecto 02-04-2015 Cuenta de Proyecto. Pasa a Comsión de Familia y Adulto mayor. Se remite el proyecto a la CS, oficio N°11.790 08-04-2015 Cuenda de comunicación del diputado Sr. Marcos Espinoza, por la cual informa que ha retirado su patrocinio al proyecto 02-06-2015 Cuenta de oficio de C.S. 19-11-2015 Cuenta, comunicación de la diputada Hernández, por la

		cual comunica que retira su patrocinio al proyecto.
9627-18 (d)	Modifica la ley N° 19.620, que Dicta Normas sobre Adopción de Menores, para disminuir la diferencia de edad que se exige entre el adoptante y el adoptado.	06-10-2014 Ingreso de Proyecto 07-10-2014 Cuenta de Proyecto. Pasa a comisión de la familia y adulto mayor
9119-18 (d)	Reforma integral al sistema de adopción en Chile.	08-10-2013 Ingreso de Proyecto; Cuenta de Proyecto, pasa a comisión de familia; Se remite proyecto a C.S., oficio N°10946 26-11-2013 Suma Urgencia 27-11-2013 Cuenta de oficio N°141-2013 C.S 10-12-2013 Urgencia Simple 18-12-2013 Urgencia Simple 14-01-2014 Urgencia Simple 04-11-2014 Indicaciones al Proyecto 12-03-2015 Suma Urgencia 17-03-2015 Suma Urgencia 16-06-2015 Indicaciones al proyecto 04-08-2015 Oficio a C.S; Indicaciones al proyecto 19-08-2015 Urgencia Simple

		<p>14-09-2015 Cuenta de oficio C.S.</p> <p>11-05-2017 Urgencia simple</p> <p>17-05-2017 Suma Urgencia</p> <p>31-05-2017 Urgencia simple</p> <p>05-07-2017 Urgencia simple</p> <p>03-08-2017 Urgencia Simple</p> <p>17-04-2018 Urgencia simple</p>
9051-18 (d)	Modifica el artículo 20 de la ley N° 19.620, sobre adopción de menores, en relación con las familias de acogida.	<p>05-08-2013 Ingreso de Proyecto</p> <p>05-08-2013 Cuenta de Proyecto, pasa a comisión de familia.</p>
9013-18 (d)	Modifica ley N° 19.620, sobre adopción de menores, en relación con los guardadores y familias de acogida.	<p>03-07-2013 Ingreso de Proyecto; Cuenta. Pasa a comisión de familia y se remite a la C.S, oficio N.10.812</p> <p>18-07-2013 Cuenta, oficio de la comisión de familia por el cual solicita el acuerdo de la sala, de conformidad con el art.17 de la LOC del Congreso, para refundir boletines 6745-18 y 9013-18, ambos en primer trámite, en consideración a la directa relación de las ideas matrices referidas a la</p>

		<p>adopción. Acordado. Oficio 10.845</p> <p>12-08-2013 Cuenta oficio N°109-13 de la C.S.</p>
8718-18 (d)	<p>Modifica ley N° 19.620, sobre adopción de menores eliminando un requisito para la declaración de susceptibilidad de adopción en caso que indica</p>	<p>10-12-2012 Ingreso de Proyecto; Cuenta. Pasa a comisión de familia</p> <p>14-05-2013 Refunde proyectos de ley</p> <p>09-07-2013 Cuenta. Comunicación de la comisión de familia, en orden a desagregar de los proyectos refundidos sobre adopción de menores, la moción del boletín 6745-18. Lo anterior, con el propósito de agilizar la tramitación de la iniciativa.</p>
8249-18 (d)	<p>Modifica ley N° 19.620, sobre adopción de menores.</p>	<p>02-05-2012 Ingreso de Proyecto; Cuenta. Pasa a comisión de familia</p> <p>14-05-2013 Refunde proyectos de ley.</p> <p>09-07-2013 Cuenta, comunicación de la comisión de familia, en orden a desagradar de los proyectos refundidos sobre</p>

		<p>adopción de menores, la moción del boletín 6745-18.</p> <p>Lo anterior, con el propósito de agilizar la tramitación de la indicativa.</p>
8244-18 (d)	<p>Modifica la ley N° 19.620, con el objeto de facilitar la declaración de susceptibilidad del menor para la adopción.</p>	<p>19-04-2012 Ingreso de Proyecto; Cuenta. Pasa a comisión de familia</p> <p>14-05-2013 Refunde proyectos de ley.</p> <p>09-07-2013 Cuenta, comunicación de la comisión de familia, en orden a desagradar de los proyectos refundidos sobre adopción de menores, la moción del boletín 6745-18.</p> <p>Lo anterior, con el propósito de agilizar la tramitación de la indicativa.</p>
7943-18 (d)	<p>Modifica el artículo 20 de la ley N° 19.620 sobre Adopción de Menores, estableciendo que podrán adoptar aquellos cónyuges que hayan contraído el vínculo matrimonial según el artículo 102 del Código Civil.</p>	<p>27-09-2011 Ingreso de Proyecto; Cuenta. Pasa a comisión de familia.</p> <p>14-05-2013 Refunde proyectos de ley.</p> <p>09-07-2013 Cuenta, comunicación de la comisión de familia, en orden a desagradar de los</p>

		<p>proyectos refundidos sobre adopción de menores, la moción del boletín 6745-18.</p> <p>Lo anterior, con el propósito de agilizar la tramitación de la indicativa.</p>
6108-18 (d)	<p>Modifica la ley N° 19.620, sobre adopción de menores, con el objeto de incorporar a las parejas que mantienen relación de convivencia estable, como sujetos aptos para solicitar en forma conjunta la adopción de un menor.</p>	<p>30-09-2008 Ingreso de Proyecto; Cuenta. Pasa a comisión de familia.</p> <p>14-05-2013 Refunde proyectos de ley.</p> <p>09-07-2013 Cuenta, comunicación de la comisión de familia, en orden a desagradar de los proyectos refundidos sobre adopción de menores, la moción del boletín 6745-18.</p> <p>Lo anterior, con el propósito de agilizar la tramitación de la indicativa.</p>