



Igualdad

PROPUESTA INFANCIA. DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Programa de Infancia Instituto Igualdad

**SERIE DOCUMENTOS
Documento N° 3**

Abril 2018

DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ¡MÁS PROTECCIÓN SOCIAL Y MENOS SENAME!

Lo que ocurre con nuestros niños desde que nacen es decisivo para sus vidas. Cuidarlos y protegerlos hasta que egresan del sistema educacional es crucial para que puedan desplegar al máximo su potencial e ir realizando su proyecto de vida.

La calidad del desarrollo de nuestro país debe medirse por la calidad con que asumimos el desarrollo infantil. Y ello puede estar amenazado y en riesgo si, como sociedad, no cautelamos el ejercicio pleno de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Si se fortalece el Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia y se expanden sus redes sociales en todas las comunas del país, con un fuerte énfasis en la efectiva descentralización de la protección, no sólo serán necesarias menos cárceles y menos policías, también menos SENAME y menos instituciones que acogen la niñez vulnerada.

Esto, sin perjuicio de la urgencia de hacernos cargo YA de las respuestas hacia aquellos niños, niñas y adolescentes cuyos derechos están siendo diariamente vulnerados.

Y una de las metas prioritarias debe ser que ningún niño o niña menor de 6 años siga institucionalizado en nuestro país antes del término del período de este gobierno y de esta legislatura.

INSTITUTO IGUALDAD Abril 2018

INTRODUCCIÓN: A QUÉ NOS ENFRENTAMOS

A pesar del exitoso recorrido de superación de la pobreza y de la reducción notoria de la pobreza infantil en Chile, ésta sigue teniendo mayormente rostro de niñez: un 23.3% de niñas y niños menores de 18 años se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional.¹

No obstante un innovador sistema integral de protección de la infancia Chile Crece Contigo -que nació hace más de una década atrás en el primer gobierno de Michelle Bachelet²-, lo cierto es que la desprotección infantil subsiste en proporciones preocupantes, como lo reflejan la todavía insuficiente cobertura en atención preescolar, el trabajo infantil, los altos índices de violencia de los que son víctima, la deserción escolar adolescente, la exclusión de adolescentes con discapacidad del sistema educacional, la alta tasa de desocupación juvenil y la no despreciable cifra de más de un quinto de nuestros jóvenes que no estudian ni trabajan.

Los niños, niñas y adolescentes que son atendidos por las redes del SENAME llegan allí por diferentes causales, desde las más graves como ser víctimas de explotación sexual comercial y maltratos físicos, así como por negligencia, abandono y pobreza. Según las cifras oficiales disponibles, son más de 162 mil los que llegan por resoluciones judiciales al área de Protección de Derechos de SENAME. La inmensa mayoría forma parte de los programas ambulatorios del SENAME y sólo 8.000 niños, niñas adolescentes ingresan a centros de residencia: los menos a las residencias de administración directa del SENAME (los CREAD) y, la mayor parte, a las residencias privadas con subvenciones estatales. Algunos de éstos terminan en residencias para niños susceptibles de adopción.

Pero también, por haber sido sujeto de sistemáticas vulneraciones, terminan muchas veces por insensibilizarse y vulnerar los derechos de otros. Así se convierten en infractores de ley: en 2016 son más de 15 mil los que ingresan al Departamento de Justicia Juvenil del SENAME.

Estos datos escalofriantes en magnitud no se han movido en el tiempo, hecho que no ha sido destacado suficientemente: de acuerdo a los registros depurados del SENAME,

¹ CASEN 2015.

² En 2006 se constituyó la Comisión Asesora Presidencial de Infancia integrada por representantes del mundo académico, de organizaciones de la sociedad civil y expertos de las más variadas disciplinas y orientaciones políticas que, en un plazo de 6 meses, produjo un Informe que hasta hoy es el más completo disponible. Si bien no era una comisión vinculante, el gobierno de entonces adoptó numerosas de sus recomendaciones que se materializaron rápidamente en el Sistema de Protección de la Infancia Chile Crece Contigo (adscribido al entonces Ministerio de Planificación, hoy Desarrollo Social) y en varias iniciativas legislativas. Desde entonces están pendientes las propuestas de sustituir institucionalmente el SENAME y terminar con la “judicialización” de la niñez vulnerable, así como la revisión de una lenta, engorrosa y restrictiva legislación de adopción.

constatamos con alarma que los niños, niñas y adolescentes que llegan a las redes del SENAME han tendido a aumentar en los últimos diez años y hoy representan más de 180 mil niños, niñas y adolescentes.³

Esto significa que en todos ellos la prevención falló y, por tanto, no fueron oportunas las redes de protección social. Y, para mayor gravedad, las propias instituciones que debieran protegerlos después de haber experimentado dramáticas vulneraciones en sus derechos esenciales, son incapaces de garantizarles seguridad y resguardo, reproduciéndose a su interior, muchas veces, prácticas de las que esos niños, niñas y adolescentes fueron víctimas. Desgraciadamente y en no pocas ocasiones con resultado de muerte, como se evidencia en las dramáticas cifras oficiales conocidas el año pasado de 1.313 niños fallecidos.

Tal realidad ha sido constatada en un lapidario informe emitido por la Contraloría General de la República en 2015 y en estudios que dieron origen a dos comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados. Más recientemente, está el informe con recomendaciones elaborado por el Instituto de Derechos Humanos.⁴

Ante estas graves denuncias, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet se impulsaron importantes iniciativas legislativas que se refieren a cambios en una institucionalidad obsoleta y distante de la lógica de la garantía de derechos. Algunas ya fueron despachadas y esperan su implementación. Otras, las más decisivas, deben ser agilizadas en el actual período legislativo.

Pero mientras el tiempo legislativo corre a su ritmo, las vulneraciones de los niños desprotegidos continúan y deben tener reparación con acciones urgentes.

Hasta ahora las miradas están puestas en la labor legislativa que sin duda es fundamental para abordar estructural e institucionalmente esta deuda social con nuestra infancia. Pero ello no puede de ninguna manera omitir la responsabilidad del ejecutivo en las acciones que están a su alcance y que debe emprender desde ya, sin más abundamiento de diagnósticos y consultas.

³ Si bien se ha incrementado el número, es importante aclarar que así como ha ido disminuyendo la cantidad de niños, niñas y adolescentes que quedan institucionalizados en residencias, se ha incrementado el de aquellos que forman parte de los programas ambulatorios (SENAME 2016).

⁴ INDH "Misión de Observación al SENAME", 2017.

PROPUESTAS

La defensa y garantía de derechos de la infancia deben combinar medidas estructurales con fuerte énfasis legislativo e institucional, con medidas urgentes de carácter programático y de gestión que permitan sin dilaciones el ejercicio de una política de protección fundada en derechos de nuestra infancia y adolescencia. Se puede actuar desde ya, aún sin tener todos los cambios legales necesarios.

Propuestas programáticas a implementar con el marco normativo vigente

1. Expansión y fortalecimiento de Chile Crece Contigo. Chile Crece Contigo es el más potente instrumento público para actuar preventivamente, con capacidad de generar las alertas tempranas y contar con un sistema de registro compatible entre todas las instituciones para prever y prevenir la ocurrencia de vulneración de derechos: más Chile Crece Contigo y menos necesidad de SENAME debe ser desde ahora la misión de la protección social fundada en derechos.

El reglamento del *Sistema de Protección de la Infancia Chile Crece Contigo* está vigente desde enero del 2018 y debe ser implementado desde ya por parte del Ministerio de Desarrollo Social, al mismo tiempo que se tramitan los proyectos de ley pendientes. Es fundamental operativizar de inmediato dicho reglamento, pues éste permite el fortalecimiento de Chile Crece Contigo en el territorio, con redes de protección social hacia las familias en todas las comunas y, adicionalmente, extendiendo su protección para acompañar gradualmente a los niños, niñas y adolescentes a lo largo de su proceso escolar, desde las salas cunas y jardines infantiles, asegurando estándares de calidad en su implementación y el financiamiento que los hace posible.

Como parte del fortalecimiento de la protección social a la infancia se debe universalizar el derecho a salas cunas y extender este derecho universal a los jardines infantiles, asegurando su calidad.

La legislación actual contempla la expansión del Chile Crece Contigo hasta los 9 años de edad, extensión que aún no se ha implementado y que debe avanzar a la brevedad. Ello debería realizarse a través del Nuevo Sistema de Educación Pública. El Ministerio de Educación tiene mecanismos de coordinación con el Ministerio de Salud, los que podrían ampliarse y masificarse a través de la red de Servicios Locales de Educación y mecanismos alternativos para actuar en aquellos territorios que aún no se desmunicipalizan.

Descentralizar de manera efectiva *Chile Crece Contigo* es una condición para el éxito de su funcionamiento. La puerta de entrada al Sistema de Protección Social es el espacio local,

allí donde viven las familias y donde es posible articular la provisión de servicios sociales (redes locales del Chile Crece Contigo) y las organizaciones sociales de la comunidad. Los municipios deben jugar un papel decisivo y deben ser dotados de capacidades y recursos que permitan innovadoramente fortalecer las redes locales de protección hacia los niños, niñas y adolescentes, y hacer seguimiento a los que están en riesgo, abordando las condiciones familiares, de entorno y comunitarias.

2. Rediseñar la gestión de SENAME (como base de la nueva institucionalidad presentada al Congreso), orientándola a mejorar los sistemas de supervisión técnica y financiera, redistribuyendo sus recursos con el criterio de intervenir aquellas áreas y programas donde existen evidentes vulneraciones a los derechos de niños y niñas. Esto implica elaborar programas con intervención sistemática, evaluable y con supervisión externa que asegure cumplimiento de las metas.

En el caso de los sistemas residenciales, sean CREAD o colaboradores privados, se requieren medidas administrativas, de recursos humanos y estándares exigibles, tales como fijar número máximo de niños por residencia, número de educadores por niños, tipo de prestaciones y programas.

Por otra parte está la atención de niños con discapacidades que requieren recursos y condiciones de los que actualmente carece el SENAME, falencia que en general revela la atención de salud mental para todos los niños, niñas y adolescentes.

De lo que se trata, entonces, es asegurar las condiciones básicas de funcionamiento del sistema de residencias a través de certificaciones obligatorias de estándares de calidad: en infraestructura, equipamiento, personal y programas.

Para realizar sinergias, *las redes locales de Chile Crece Contigo deberían actuar con las residencias* en la atención integral, continua e intersectorial de los niños. Y, desde ya, ir estableciendo los nuevos estándares de calidad y las exigencias de tareas en las residencias, convocando para estos efectos la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil que ya han avanzado en propuestas y prácticas a ser consideradas. En particular, ampliar el sistema intersectorial de salud integral con énfasis en salud mental a niños, niñas y adolescentes con vulneración de derechos y también sujetos a la ley de responsabilidad penal adolescente.

3. Plan de Acción contra la Violencia Infantil⁵. La violencia al interior de los hogares, en barrios y escuelas es una amenaza que daña la convivencia democrática y la construcción y sentido de pertenencia a una comunidad. Muchas son sus causas y habrá que actuar sobre ellas⁶, pero hay que frenar ahora la violencia hacia y entre niños pues constituye puerta de entrada a un proceso de socialización violenta que se reproduce intergeneracionalmente. Erradicar la violencia infantil no sólo protege a nuestros niños y niñas, sino a toda la sociedad.

Es fundamental promover un *Plan de Acción Contra la Violencia Infantil⁷* que, coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social, comprometa de manera intersectorial a todo el ejecutivo y en convenio con Gobiernos Regionales y Municipales, contemplando un fuerte énfasis en la prevención, pero también haciéndose cargo de las funciones de intervención y reparación, en cuatro ejes estratégicos: entorno familiar, educativo, instituciones de protección y comunidad⁸.

Dentro de las diferentes formas de violencia que viven los niños y niñas, una de las más graves es el comercio y explotación sexual de la que son objeto. Por ese motivo, hay que implementar las medidas definidas en el texto de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 2017-2019 elaborado intersectorialmente bajo la conducción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁵ Un estudio realizado en conjunto por la Pontificia Universidad Católica y la Subsecretaría de Prevención del Delito (2017) señala que en Chile un adolescente polivíctima (10% de los niños encuestados) ha sufrido al menos 14 victimizaciones durante su vida y 9 victimizaciones o más en los últimos 12 meses. Ser mujer aumenta las probabilidades de ser polivictimizado. Lo mismo ocurre para niños, niñas y adolescentes que se autoidentifican con algún pueblo originario, quienes tienen alguna capacidad física diferente o no viven con ninguno de sus padres. Los resultados sugieren que los niños, niñas y adolescentes que residen en la Región Metropolitana estarían en una situación de mayor vulnerabilidad que quienes viven en otras regiones del país. Es importante tener presente que varios estudios demuestran en qué medida el embarazo no deseado a todas las edades pero sobre todo en el embarazo adolescente, así como la violencia en las parejas, son causales de crianza no deseada y violencia hacia los niños y niñas, argumentos que no forman parte, lamentablemente, en los debates sobre el aborto.

⁶ El mercantilizado modelo vigente que despoja a los derechos de su esencia y que penetra en las relaciones sociales es un factor preponderante en la generación de violencia, como lo son las múltiples dimensiones de la desigualdad.

⁷ Puede usarse como base el Plan de Prevención y Erradicación de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes que fue elaborado intersectorialmente y sancionado por todos los sectores del ejecutivo en diciembre del 2017 con metas al año 2018 y hasta el 2025.

⁸ La nueva ley 21.013 tipifica el delito de maltrato y aumenta la protección de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años sancionando situaciones de maltrato que hasta el momento no se encontraban sancionadas penalmente.

4. Priorizar con urgencia y con cobertura ampliada la retención, reinserción escolar y la educación alternativa. Fortalecer los programas que permitan frenar el proceso de abandono o bien de expulsión de niños y niñas de las escuelas. Cerca de 80 mil niños y niñas menores de 18 años están fuera del sistema escolar y casi 190 mil menores de 21 años no están estudiando y no han terminado la educación media⁹. Es decir, un número importante de niños, niñas y jóvenes a los que se les está vulnerando el derecho a la educación y que son parte del fenómeno que desemboca en el SENAME. Algunos de ellos está en las residencias, pero los más están fuera de dichas residencias y en alto riesgo.

5. Implementar el Defensor de los Derechos de la Niñez, institucionalidad que fue legislada en el reciente gobierno de Michelle Bachelet para que las acciones que desarrolla el Estado sean supervisadas por un organismo autónomo de los otros poderes, con competencias para fiscalizar, exigir información y monitorear la situación de los derechos de niñas y niños, con atribuciones para representar temas y problemas ante autoridades competentes. En caso de graves vulneraciones, la Defensoría además tendrá iniciativa legal. Siendo un avance muy importante en la defensa de los derechos de la infancia habrá que monitorear con interés su instalación una vez elegido por el Senado quien asuma como Defensor de la Niñez que, esperamos, sea una persona con importante trayectoria en la materia y cuente con capacidades de gestión y conducción de equipos.

6. Implementar la Subsecretaría de la Niñez en el Ministerio de Desarrollo Social. Esta subsecretaría, que fue tramitada también en el gobierno de Bachelet, cuenta con atribuciones técnicas de diseño y evaluación de las estrategias públicas destinadas a la niñez de todo el sector ejecutivo. Sin embargo, no tiene garantizada su efectiva capacidad de dirigir y orientar las acciones que emprendan los ministerios relacionados con los derechos de los niños. Ello va a depender de cuánta voluntad despliegue el ministro de Desarrollo Social que encabeza el Comité Interministerial, y quien es la real autoridad para conducir las políticas sociales en general y de la infancia en particular y, por lo mismo, para lograr el compromiso de los restantes ministerios cruciales para la infancia con gran peso institucional y de recursos, como son Educación, Salud y Justicia a modo de ejemplo.

7. Control ciudadano de los compromisos con la infancia. Los compromisos que emanan de la protección de los derechos de la niñez deben traducirse en un Plan de Acción, tanto inmediato (2018), como de mediano (2021) y largo plazo (2025), que debe ser de público conocimiento. El gobierno saliente dejó elaborado dicho Plan de Acción pero este no ha sido ratificado por la actual administración. Será decisión del actual Ministerio de Desarrollo Social si ratifica este Plan de Acción que fue construido intersectorialmente o si lo rediseña, en cuyo caso no puede dilatarse en el tiempo. Y cualquiera sea el Plan de

⁹ Datos de la CASEN 2015 que revelan órdenes de magnitud que pudieran ser precisados con información administrativa actualizada del Ministerio de Educación.

Acción que se adopte, debe dar lugar a metas específicas, con indicadores de fácil seguimiento ciudadano para que puedan ser monitoreados en su avance y cumplimiento.

Propuestas legislativas prioritarias¹⁰

1. Ley de Garantía de Derechos, proyecto que está en trámite legislativo y que requiere proveer garantías reales de ejercicio de derechos. Esto implica comprometerse con un sistema administrativo de base territorial que permita asegurar preventivamente que los niños puedan desarrollarse en armonía e integralmente, evitando que lleguen a tomar contacto con el sistema de protección especial y el judicial, que sólo deben operar cuando ya existe la vulneración de derechos. Esto es crucial: sin un sistema de protección universal persistirán las vulneraciones de derechos especialmente con la niñez en condiciones de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Este proyecto lleva demasiados años de tramitación y demasiadas indicaciones que no admiten más esperas.

2. Creación del Servicio de Protección Especial y del Servicio de Reinserción Social Juvenil, ambos también en trámite legislativo para sustituir con una nueva institucionalidad al actual SENAME. El primero para la niñez vulnerada (en el Ministerio de Desarrollo Social) y el segundo para los adolescentes en conflicto con la justicia (dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Ambos deben implicar obligaciones legales de protección de derechos, estándares de calidad de profesionales y programas alineados con la misión de estos Servicios. Las experiencias recogidas por el funcionamiento del SENAME y los testimonios dramáticos de quienes deben ser protegidos por esta institucionalidad nos recuerdan que no sólo se trata de más financiamiento para los niños, niñas y adolescentes adscritos a estos Servicios, sino del para qué de éstos y de la necesidad de normar las actividades con nuevos y exigentes estándares centrados en el niño y sus derechos fundamentales.

Junto con esta nueva institucionalidad debe promoverse desde ya un debate y tomar decisiones respecto de una línea central en los derechos de los niños y niñas vulnerados, tal es que en un breve plazo (gradual a 3 años) no queden institucionalizados niños menores de 6 años, con una intensiva labor de apoyo a las familias de origen para que puedan ser nuevamente acogidos en éstas o, de no existir las condiciones, en familias de acogida que deberán ampliarse en disponibilidad con exigentes estándares de funcionamiento. Sin duda, ello también exige acelerar la reforma integral a la ley de adopción.

¹⁰ Existen otras iniciativas legislativas pero nos centraremos en las de mayor urgencia.

Nuestra meta debe ser que antes del término de este gobierno y de esta legislatura no exista ningún niño o niña menor de 6 años institucionalizado en nuestro país.

3. Reforma a la Ley de Financiamiento que termine con el tipo de subvenciones vigente que es un incentivo a la retención de niños y niñas en el sistema, que el financiamiento sea para responder a un derecho y no como prestación de subsidios y, por lo mismo, que esté asociado a resultados y calidad, que su modalidad de financiamiento sea flexible y considerando las realidades particulares de las regiones, comunas y perfiles de niños, niñas y adolescentes. Poner en discusión el monto o magnitud de los recursos asignados vía subvenciones sin una modificación sobre la modalidad de éstas y su sentido sólo podrá reproducir las mismas deficiencias que están diagnosticadas.

En cuanto al monto del financiamiento, su insuficiencia ha sido planteada como un problema por varias organizaciones (OCAS) que han colaborado en la atención de la niñez vulnerada. En el presupuesto 2018 que fue aprobado el último año del gobierno de Michelle Bachelet el incremento de subvenciones para las OCAS bordeó el 24% y el actual gobierno propone un incremento adicional de hasta el 25%.

Entre el actual subsidio a las OCAS -aún con ambos incrementos- y los que se han propuesto como necesarios, tanto por un estudio realizado por la Universidad Católica como por el Hogar de Cristo en 2017 (entre los \$800 mil y los \$2 millones por niño mensual), la diferencia es sideral y habrá que analizar cuál debería ser la progresión gradual de financiamiento en el tiempo para acercarse al óptimo.

Pero es inescapable asociar esta discusión de financiamiento con una reflexión sobre política de protección a la infancia que lleve a una aproximación integral de un modelo de financiamiento que contemple sinergias entre las subvenciones y las prestaciones que deben hacerse desde las políticas públicas sectoriales, especialmente en educación y salud. En el caso particular de la salud, que corresponde a una de las prestaciones más requeridas para la niñez vulnerada, no puede omitirse una discusión sobre el papel preponderante de la atención primaria de salud a la que debiera dotarse de especialistas, entre otros, de salud mental y con especialidad en familia, infancia y adolescencia. Y que las prestaciones de especialistas de salud mental en la atención primaria sean parte de las acciones regulares de los consultorios con las residencias que acogen a la niñez.

4. Reforma integral al Sistema de Adopción, proyecto de ley que se encuentra en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Sin entrar en detalles, es imperativo que en esta nueva legislación se enfatice la necesidad de acelerar los procedimientos que impidan los largos períodos de institucionalización que actualmente tienen los niños susceptibles de adopción, por ejemplo, oficiar al registro civil para que

entregue la información cuando el niño o niña ingresa a una residencia y no cuando recién ha sido declarada la susceptibilidad de adopción.

Y, por otra parte, que los criterios de adopción sólo tengan como fundamento el interés superior y los derechos de la niñez, evitando que otras consideraciones determinen quienes pueden calificar como adoptantes. En tal sentido, esta iniciativa legislativa debe ser consistente con la lógica de protección social, de modo que cuando se establece la susceptibilidad de adopción, ya se haya realizado el descarte de la familia de origen, incluyendo la familia extensa. Cautelar, asimismo, el derecho del niño a conocer sus orígenes, no establecer orden de prelación de los adoptantes y no discriminar la elegibilidad de los adoptantes por ninguna otra consideración que no sea su capacidad de proporcionar afecto, apoyo y protección a los niños y niñas susceptibles de adopción.