

BORRADOR PROPUESTA DE CONSENSO

I. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL SENAME EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2014 A 2016.¹

El año 1979, mediante el Decreto Ley N° 2465, se crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME) que presta atención a los niños más vulnerables ya sea por su condición socioeconómica, porque vienen de ambientes de malos tratos, abandono, negligencia, abuso o explotación laboral.

El servicio cuenta con tres áreas fundamentales de atención.

- a. Adopción
- b. Justicia Adolescente
- c. Protección de Derechos

La acción del Servicio Nacional de Menores en materia de protección se orienta a los niños que en el rango de 0 a 18 años han visto vulnerados sus derechos, se encuentran en situación de riesgo, vulnerabilidad o está comprometida la plenitud de su desarrollo.

La Ley de Menores (Ley N° 16.618) y La Ley de Tribunales de Familia (Ley N° 19.968) son la estructura básica sobre las que se funda el sistema de protección tanto en el ámbito ambulatorio como en el residencial. Por otra parte, la Ley de Subvenciones (N° 20.032) establece el marco de intervención de la atención de niños a través de los Organismos Colaboradores del SENAME (OCAS) a los cuales a través de procesos de licitación pública SENAME les transfiere recursos para el financiamiento de diferentes programas de intervención.

Por su parte, el Estado, a través del SENAME también cuenta con oferta programática ambulatoria y residencial para población infanto juvenil que presenta

¹ Las presentes conclusiones considera las cifras de cobertura contenidas en los anuarios institucionales hasta el año 2015, ya a la fecha de estas aún no ha sido publicado el anuario estadístico correspondiente al año 2016 y no se ha publicado ni hecho entrega de información pormenorizada al respecto a esta Comisión.

exposición crónica a experiencias de vulneración de derechos o situaciones de alta complejidad.

En materia residencial de niños, actualmente la red cuenta con 282 centros, 272 de las cuales corresponden a centros administrados por OCAS (Fundación Mi casa, Corporación Metodista, Cruz Roja, Ejército de Salvación, Caritas Chile, YMCA etc.)

SENAME sólo administra 11 Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD) en todo el país, entre ellos el CREAD Galvarino de Santiago donde murió la niña Lissette Villa Poblete el 11 de abril 2016.

Según las cifras contenidas en la cuenta pública Institucional², durante el año 2016, SENAME realizó un total 264.078 atenciones a niños, niñas y adolescentes en las distintas áreas de la institución a lo largo del país, de las cuales el 87,4% (230.954) correspondió al área de protección.

La más compleja de todas las modalidades de intervención en el ámbito proteccional dice relación con los programas residenciales que son administrados directamente por el SENAME o través de sus Organismos Colaboradores (OCAS) en los cuales se realizaron 10.437 atenciones equivalentes al 4,5% del total.

A. Número de atenciones y tiempo de permanencia.

Ahora bien, desde el año 2010 se presenta una tendencia a la baja en el número de atenciones en Centros Residenciales Administrados por Organismos Colaboradores del SENAME, en el área de protección:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Atenciones en Centros Residenciales	17.321	16.877	15.639	13.984	12.785	11.492

² <http://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2017/04/CP-SENAME-2016.pdf>

Similar situación se ve reflejada en las atenciones en los Centros de Administración Directa del Sename (CREAD) a partir del año 2011.

	2011	2012	2013	2014	2015
Atenciones en Centros de Administración directa SENAME (CREAD)	3.948	3.675	3.306	2.923	2.753

Al 30 de abril de 2016³, 90.633 niños se encontraban siendo atendidos en algún programa en materia de protección del SENAME.

De ellos, 8.379 niños se encontraban en programas residenciales, es decir, separados de sus familias, atendidos directamente por SENAME o a través de sus organismos colaboradores OCAS)

La distribución es la siguiente de los niños institucionalizados al 30 de abril de 2016 es la siguiente:

- a. ADMINISTRACIÓN DIRECTA: 1.060 niños
- b. OCAS: 7.319 niños

Del total de niños institucionalizados el 7.24% (607 niños) se encontraban en centros ubicados en regiones distintas a las de su lugar de origen y/o donde vive su familia.

De los niños que son atendidos en regiones distintas a las de su lugar o familia de origen:

³ Fuente: Oficio N° 621 de fecha 13 de junio de 2016, del Director Nacional del SENAME a la Cámara de Diputados

- a. El 18.61% se encuentra en programas administrados directamente por Sename
- b. El 81.37% se encuentra en programas administrados por OCAS

Cabe resaltar que:

- a. El 47.94% de los niños que son atendidos en regiones distintas a las de su lugar o familia de origen (291) se encuentra en algún programa por presentar algún tipo de discapacidad.
- b. 4.94% de los niños de los niños que son atendidos en regiones distintas a las de su lugar o familia de origen (30) se encuentra adscrito a programas de protección de lactantes o preescolares.
- c. Según cifras 2015, SENAME atiende a un total de 1.995 NNA con algún grado de discapacidad, de los cuales el 98% se encuentra en el Área de Protección, lo que lleva a concluir que aproximadamente el 15% de los menores que presentan algún grado de discapacidad se encuentra siendo atendido en una región distinta a su lugar a la de su familia.

Respecto a los niños Institucionalizados, cabe destacar que según los lineamientos técnicos del SENAME estos deberían tener un “tiempo de permanencia” de hasta 365 días como máximo en los programas residenciales.⁴

Sin embargo, el promedio de permanencia entre los años 2012 y 2015 alcanza a los 1.311 días, es decir tres veces más (359%) de lo que recomiendan las bases técnicas.

A lo anterior se suma que el tiempo de permanencia lejos de disminuir presenta una tendencia al alza sostenida en los últimos 4 años.

⁴ Fuente: Oficio N° 625 de fecha 13 de junio de 2016, del Director Nacional del SENAME a la Cámara de Diputados

	Permanencia según lineamientos técnicos	2012	2013	2014	2015	Promedio
Residencias	365 días	1293	1308	1312	1331	1311

Por otra parte, cabe resaltar que según SENAME, no es posible entregar información respecto de los hermanos que se encuentran institucionalizados, *“dado que su ingreso es de forma independiente, y nuestra base de datos no garantiza el vínculo familiar a pesar de posibles coincidencias de apellidos”*.

B. Reingresos de niños niñas y adolescentes (NNA) a los programas de protección del SENAME.

Entre los aspectos que develó el dramático caso de Lissette Villa, fue el del continuo ingreso y egreso de NNA de programas del SENAME⁵.

En el caso de Lissette, el año 2009 hizo su primer ingreso a Regacito, centro del SENAME para niños de hasta 6 años, en 2010 entró por petición de su madre al hogar San Francisco. En 2011, tras una solicitud de la madre al juzgado de menores, la niña volvió a su casa en Tiltill, reingresando en 2012, y por sólo tres meses, al Centro Galvarino. El 2013 fue Ingresada al Centro María Ayuda de Maipú y a finales del 2014 es nuevamente derivada al Centro Galvarino, donde murió en abril de 2016.⁶

Según el Oficio N° 621 de fecha 13 de junio de 2016, del Director Nacional del SENAME a la Cámara de Diputados, entre enero y abril de 2016, 3.180 NNA reingresaron a distintos programas del SENAME.

Las principales causas son:

- a. 23.6% (749 NNA) que fueron víctimas de algún tipo de negligencia

⁵ En este caso se hace referencia a la globalidad de la oferta programática del SENAME y/o sus Organismos Colaboradores, no solo a los programas residenciales.

⁶ Fuente. <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/04/680-677885-9-mi-nombre-es-lissette.shtml>

- b. 10.7% (340 NNA) que fueron testigos de violencia intrafamiliar
- c. 10.66 % (339 NNA) por inhabilidad de uno o ambos padres
- d. 9% (285 NNA) que fueron víctimas de abuso sexual

En cuanto a las edades

- a. 50 eran menores de 1 año
- b. 663 tenía entre 1 y 5 años
- c. 837 tenían entre 6 y 9 años
- d. 939 tenían entre 10 y 13 años
- e. 691 era mayor de 14 años

Resulta preocupante la evolución histórica de los reingresos, ya que lejos de disminuir, estos han aumentado progresivamente.

	2013	2014	2015	ENE / ABRIL 2016
NNA REINGRESADOS	4.168	4.648	5.744	3.180

En conclusión:

- Entre el año 2013 al 2014 los reingresos aumentaron un 11.51%
- Entre el año 2014 al 2015 los reingresos aumentaron un 23.58%
- En los 4 primeros meses del 2016 el número de reingresos equivale al 55.36% del total de reingresos correspondientes al año 2015.

La principal causal de reingreso en los años 2013, 2014 y 2015 es la negligencia, con un promedio de 1090 reingresos por esta causa al año, patrón que se mantiene el primer cuatrimestre de 2016.

En cuanto a los NNA que luego de ser objeto de intervención por algún Programa del área de protección del Sename, reingresan al Sistema pero esta vez en alguna de las modalidades establecidas en la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley N° 20.084) es posible señalar:

- El año 2012 reingresaron 1.484 NNA de los cuales 659 tenían entre 14 y 15 años y 814 entre 16 y 17 años
- El año 2013 reingresaron 1.374 NNA de los cuales 600 tenían entre 14 y 15 años y 758 entre 16 y 17 años.
- El año 2014 reingresaron 1.218 NNA de los cuales 541 tenían entre 14 y 15 años y 661 entre 16 y 17 años.
- El año 2015 reingresaron 600 NNA de los cuales 243 tenían entre 14 y 15 años y 354 entre 16 y 17 años.

Los principales causales para el ingreso al sistema de responsabilidad penal adolescente fueron los delitos contra la propiedad:

- a. Robo con violencia o con intimidación: 141 NNA equivalentes al 23.5% del total 2015
- b. Robo en lugar habitado o destinado a la habitación: 69 NNA equivalentes al 11.5% del total 2015
- c. Hurto de especies con un valor inferior a 40 UTM: 58 NNA equivalentes al 9.7% del total 2015

C. Niños, Niñas y Adolescentes en espera de atención de programas del área de protección del SENAME.⁷

De los 146.683 de niños atendidos durante el año 2015, 145.333, es decir, el 99.07%, lo fueron por Organismos Colaboradores del SENAME. El resto, 1.350 NNA, fueron atendidos por programas de administración directa del SENAME.

⁷ En este acápite se hará referencia a cifras del anuario Estadístico 2015 ya que SENAME no ha publicado ni hecho entrega de información pormenorizada al respecto a esta Comisión-

A diferencia de los Organismos Colaboradores, los programas administrados directamente por el SENAME, no pueden rehusarse a la atención de alguna derivación efectuada judicialmente, cuestión que sí pueden hacer los organismos colaboradores, de ahí que sea en estas últimas instituciones donde existan “listas de espera” para programas de protección.

Según Oficio N° 621 de fecha 13 de junio de 2016, del Director Nacional del SENAME a la Cámara de Diputados, durante el año 2015, 8.399 NNA, se encontraban a la espera de ingresar a algunos de los programas administrados por OCAS.

Las principales causales de ingreso, respecto de los NNA que se encuentran a la espera de atención por Programas de Protección proporcionados por Organismos Colaboradores del SENAME, encontramos:

- a. El 22% (1.848 NNA) estaba en lista de espera como víctima de algún tipo de Negligencia
- b. El 15.06% (1309 NNA) estaba a la espera de diagnóstico, peritaje u otra diligencia
- c. El 10.6% (888 NNA) estaban a la espera del cumplimiento de alguna medida de protección ordenada por un Tribunal.
- d. El 8.9% (749 NNA) estaba a la espera de un estudio respecto de su vulneración de derechos
- e. El 7.4% (619 NNA) había sido testigo de violencia intrafamiliar
- f. El 5.5% (464 NNA) había sido Víctima de abuso sexual

En cuanto a las edades, de los NNA en espera de atención:

- a. 181 eran menores de 1 año
- b. 1714 tenía entre 1 y 5 años
- c. 2097 tenían entre 6 y 9 años
- d. 1998 tenían entre 10 y 13 años
- e. 2065 tenían entre 14 y 17 años
- f. 179 eran mayores de 18 años

Entre las razones que explicarían las listas de espera se encuentran:

- a. La alta derivación desde Tribunales de Familia u otros sectores a la oferta vigente.
- b. Escasa Oferta programática en algún territorio en particular
- c. Incremento de niños y niñas víctimas de vulneraciones de derechos, por ejemplo violencia física y/o sexual
- d. Falta de Organismos colaboradores interesados en ejecutar algunas líneas programáticas.

Ahora bien, entre enero y abril de 2016 la situación de las listas de espera lejos de mejorar empeoró. Durante ese período: 8.628 NNA estaban a la espera de ingresar a algunos de los programas administrados por OCAS. Lo que equivale a un incremento, en 4 meses, de un 2.72% respecto del total de niños en lista de espera el año 2015, de ellos:

- El 23.5% (2.026 NNA) estaba en lista de espera como víctima de algún tipo de Negligencia
- El 10.7% (927 NNA) estaban a la espera del cumplimiento de alguna medida de protección ordenada por un Tribunal.
- El 11.4% (987 NNA) estaba a la espera de un estudio respecto de su vulneración de derechos
- El 6.2% (532 NNA) estaba a la espera de diagnóstico, peritaje u otra diligencia
- El 5.7% (489 NNA) había sido Víctima de abuso sexual
- El 4% (342 NNA) había sido testigo de violencia intrafamiliar

En cuanto a las edades:

- 138 eran menores de 1 año (-23.7% respecto de 2015)
- 1708 tenía entre 1 y 5 años (-0.35% respecto de 2015)
- 2267 tenían entre 6 y 9 años (+8.1% respecto de 2015)
- 2103 tenían entre 10 y 13 años (+5.2% respecto de 2015)
- 2144 tenían entre 14 y 17 años (+3.82% respecto de 2015)
- 250 eran mayores de 18 años (+39.6% respecto de 2015)

D. Cuadro resumen que da cuenta de la recopilación de los informes de auditoría⁸ y/o de investigación especial realizados por la Contraloría General de la República, correspondientes al período comprendido entre los años 2014 y 2016⁹

A fin de objetivar las deficiencias y cuestionamientos de los cuales ha sido objeto públicamente el Servicio Nacional de Menores, esta Comisión estima necesario referirse a los numerosos informes que la Contraloría General de la República ha evacuado en relación con dicha Institución; los cuales abarcan falencias institucionales, infraestructura, supervisión, administración financiera entre otros, y que adicionalmente dan cuenta de situaciones de arrastre histórico que siguen repitiéndose sin solución alguna.

Número	Fecha	Servicio	Unidad CGR	Nombre Informe	Observaciones Relevantes
420/2016	04/07/2016	DIRECCION REGIONAL SENAME TARAPACA	Regional Tarapacá	INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL 420-16 DIRECCIÓN REGIONAL SENAME TARAPACÁ IRREGULARIDADES EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL COLABORADOR CORPORACIÓN OPCIÓN- JULIO 2016	Sobre las observaciones contenidas en los numerales 1 "De la supervisión atenciones directas - (AC)" y 3 "Deficiencia en la supervisión financiera por parte del SENAME - (AC)", ambas del acápite de Control Interno, esta Contraloría estimó necesario que esa entidad incoe un proceso sumarial a fin de determinar

⁸ En ellos se incluyen, los Informes denominados "de Seguimientos" y los "Finales"

⁹ Fuente www.contraloria.cl

					responsabilidades administrativas
160/2016	11/05/2016	DIRECCION REGIONAL SENAME ARICA Y PARINACOTA	Regional Arica y Parinacota	INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL 160-16 SENAME IRREGULARIDADES EN EVALUACIÓN DE CONCURSO PÚBLICO DEL PROGRAMA PROTECCIÓN ESPECIALIZADO EN MALTRATO-MAYO 2016	<p>Detectó:</p> <p>Irregularidades en el proceso de evaluación que llevó a cabo esa dirección regional, respecto de las propuestas presentadas por los organismos colaboradores SERPAJ y PRODEL al proceso concursal analizado.</p> <p>Existencia de profesionales que no contaban con la experiencia y formación requerida en las orientaciones técnicas.</p> <p>Deficiencias detectadas en los recursos humanos postulados por PRODEL y SERPAJ. Los ejecutores no informaron de las modificaciones en los equipos de trabajo.</p>
215/2016	16/05/2016	DIRECCION REGIONAL SENAME LOS RIOS	Regional Los Ríos	INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL 215-16 SERVICIO NACIONAL DE	El servicio efectuó la recepción provisoria del proyecto

				<p>MENORES DE LOS RÍOS, PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN SENAME Y CIP CRC, - MAYO 2016.</p>	<p>denominado "Reparación y Normalización del Sistema de Tecnovigilancia del CIP —CRC Valdivia" se detectaron fallas en los equipos y falta de respaldo que acredite la asesoría técnica que habría prestado Gendarmería de Chile en la elaboración del citado proyecto, por lo que se otorgó un plazo de 60 días para que se aporten antecedentes que permitan subsanar los hechos</p>
168/2015	23/12/2015	DIRECCION REGIONAL SENAME COQUIMBO	Regional Coquimbo	<p>INFORME DE SEGUIMIENTO 168-15 SERVICIO NACIONAL DE MENORES RELATIVO A PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL CONVENIO SUSCRITO ENTRE SENAME Y HOGAR DE CRISTO EN RESIDENCIA HATARY-DICIEMBRE 2015</p>	<p>Detectó: Sobre la vivienda denominada Residencia Hatary, la no cuenta con el permiso de edificación por la ampliación realizada, el SENAME deberá continuar efectuando las gestiones correspondientes ante quienes administren la residencia, a objeto de que</p>

					éstos se encuentren regularizados
981/2015	28/12/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Auditoría Administrativa	<p>INFORME FINAL 981-15 SERVICIO NACIONAL DE MENORES - AUDITORÍA A LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LOS CENTROS COLABORADORES DEL SENAME - DICIEMBRE 2015</p> <p>Cabe consignar que en las direcciones regionales del SENAME de Atacama, Coquimbo, Los Ríos y Metropolitana se advirtieron numerosas deficiencias en los organismos colaboradores, que evidencian la carencia de supervisión por parte de los funcionarios del servicio, acorde a lo dispuesto en la ley N° 20.032 y demás normativa aplicable, así como la falta de apego a los principios de eficiencia, eficacia y control e idónea administración de los medios públicos que debe observar la Administración, conforme a lo preceptuado en los artículos 3°, inciso segundo, y 5° de la citada ley N° 18.575, razón por la cual esta Contraloría</p>

					General ordenó la instrucción de los respectivos procesos disciplinarios, con el objeto de determinar eventuales responsabilidades administrativas.
63/2014	03/11/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 63-14 SENAME REGION DE LA ARAUCANIA SOBRE AUDITORIA A LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS A LOS CENTROS COLABORADORES - NOVIEMBRE 2015 Mantuvo observaciones respecto de irregularidades en el registro de pagos a los OCAS de la Región de La Araucanía
81/2014	23/09/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 81-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES - AUDITORÍA A LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS A LOS CENTROS COLABORADORES DE LA REGIÓN DE LOS LAGOS - SEPTIEMBRE 2015 Mantuvo observaciones referidas a OCAS Santa Laura y Relocaví respecto deficiencias en planes individuales de intervención, la idoneidad de los educadores de trato directo, registro de control de bienes de consumo, falta de baños y definciencias en instalaciones sanitarias como las duchas.

276/2015	26/10/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Infraestructura y Regulación	INFORME FINAL 276-15 SERVICIO NACIONAL DE MENORES SOBRE AUDITORIA AL ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS CENTROS DE REGIMEN CERRADO, SEMICERRADO Y DE INTERNACION PROVISORIA DE LA REGION METROPOLITANA - OCTUBRE 2015	Ordenó al SENAME entre otros punto: Adoptar los resguardos pertinentes con el fin de asegurar un adecuado estado de conservación de la infraestructura de los centros administrados por el SENAME y Velar por el idóneo estado de los servicios higiénicos y los dormitorios dispuestos para el personal de Gendarmería de Chile en los centros administrados por el SENAME
580/2015	15/10/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Infraestructura y Regulación	INFORME FINAL DE INVESTIGACION ESPECIAL 580-15 SERVICIO NACIONAL DE MENORES SOBRE DENUNCIA DE EVENTUALES IRREGULARIDADES EN LOS PROCESOS DE LICITACION Y EJECUCION DE CONTRATOS ADJUDICADOS - OCTUBRE 2015	Ante las deficiencias en los procesos de compras públicas SENAME deberá "s adoptar las medidas comprometidas - que dicen relación con incorporar en su manual de procedimientos de compras y contrataciones públicas que utiliza para la elaboración de sus bases de

					licitación"
69/2014	15/09/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 69-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES - AUDITORÍA A LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS A LOS CENTROS COLABORADORES DE LA REGIÓN DE LOS RÍOS - SEPTIEMBRE 2015	Mantuvo observaciones referidas a OCAS de la región de los Ríos respecto a inhabilidades del personal de las OCAS, falta de idoneidad para el cargo de educador de trato directo y manipuladoras de alimentos y fallas en registro de control de bienes de consumo y en procedimiento de quejas y reclamos
42/2014	12/08/2015	DIRECCION REGIONAL SENAME METROPOLITANO	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 42-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES VII REGION AUDITORIA A LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS CENTROS COLABORADORES - AGOSTO 2015	Mantuvo observaciones referidas a OCAS de la región de La Región del Biobío respecto a registro de la cuenta corriente, falta de extintores y señalización de vías de escape; deficiencias en la higiene de las zonas de preparación de alimentos; falta de aseo de los baños y duchas; deficiencias en dormitorios y espacios de uso común y fallas en

					registro de control de bienes de consumo y en procedimiento de quejas y reclamos	
101/2014	20/05/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 101-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES RM AUDITORIA A LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS - MAYO 2015	Se evidencian la falta de supervisión por parte de los funcionarios del servicio, acorde con lo dispuesto en la ley N° 20.032 y demás normativa aplicable, como a su vez, falta de apego a los principios de eficiencia, eficacia y control, y la idónea administración de los medios públicos, que debe observar la Administración, conforme a lo preceptuado en los artículos 3° inciso segundo y 5° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
56/2014	14/07/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 56-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES REGION VALPARAISO AUDITORIA A LOS	Mantuvo observaciones referidas a OCAS de la región de Valparaíso referidas a: Formulación y

				PROCEDIMIENTOS APLICADOS A LOS CENTROS COLABORADORES DE LA REGION DE VALPARAISO - JULIO 2015	evaluación del Plan de Intervención Individual; Falta de mantención de registros en la planificación de las comidas;
20/2014	31/07/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 20-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES VI REGION AUDITORIA A LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS CENTROS COLABORADORES- JULIO 2015	Mantuvo observaciones referidas a OCAS de la región de O'Higgins referidas a: Productos vencidos o en mal estado; idoneidad académica de los educadores de trato directo; falta de lugares de esparcimiento y recreación de los niños; debilidades en la infraestructura (instalaciones de gas) que afectan la seguridad de los niños
79/2014	07/08/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 79-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES II REGION AUDITORIA A LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS CENTROS COLABORADORES - AGOSTO 2015	Mantuvo observaciones referidas a OCAS de la región de Antofagasta referidas a: problemas en la evaluación de los menores al ingreso a los centros y falta de idoneidad académica de los educadores de trato directo y

					manipuladoras de alimentos
276/2015	04/07/2016	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Infraestructura y Regulación	<p>INFORME DE SEGUIMIENTO 276-15 SERVICIO NACIONAL DE MENORES SOBRE AUDITORIA AL ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS CENTROS JULIO 2016</p> <p>En otro orden de ideas, en el informe final N°276, de 2015, esta Contraloría General requirió la instrucción de un procedimiento disciplinario para determinar eventuales responsabilidades administrativas de los funcionarios involucrados con las siguientes observaciones: deficiencias en la materialidad de las edificaciones que albergan a los jóvenes; mal estado y falta de higiene de los servicios higiénicos para jóvenes; falta de conservación de la infraestructura de los centros administrados por SENAME; mal estado y falta de higiene en los servicios higiénicos para Gendarmería de Chile; deficiencias en los dormitorios de Gendarmería de</p>

					Chile; fallas en el funcionamiento de las instalaciones de tecnovigilancia de los centros privativos de libertad
80/2014	21/08/2015	SERVICIO NACIONAL MENORES	DE	Auditoría Administrativa	INFORME DE SEGUIMIENTO 80-14 SERVICIO NACIONAL DE MENORES - AUDITORÍA A LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS A LOS CENTROS COLABORADORES DE LA REGIÓN DE ATACAMA - AGOSTO 2015
					Mantuvo observaciones referidas a OCAS de la región de Atacama referidas a: Deficiencias en la evaluación de los menores y en los planes de intervención individual; falta de idoneidad académica de los educadores de trato directo; fallas en el inventario de bienes; falta y deficiente ubicación de extintores y bloqueo de vías de escape

Los informes de Contraloría permiten concluir dos cuestiones de la mayor gravedad:

1. En primer lugar, que tanto el Ministerio de Justicia como las autoridades del SENAME fueron advertidos por la Contraloría General de la República y, por lo tanto, tenían conocimiento de los graves incumplimientos por parte de esta

institución a la normativa nacional vigente y a los Tratados Internacionales ratificados por Chile en esta materia, sin que hubiese una respuesta eficaz para revertir la situación.

2. En segundo lugar, a la fecha no existe ninguna política administración interna, que permita avizorar que en el corto o mediano plazo estas situaciones no volverán a repetirse.

En razón de lo anteriormente expuesto y de los antecedentes aportados a esta investigación por autoridades y la sociedad civil, esta comisión concluye que existen deficiencias graves en el sistema de protección de la infancia, tanto en el diseño como en la ejecución de planes y programas destinados a la infancia vulnerada.

E. Problemas estructurales graves de diseño y funcionamiento de la institucionalidad del Sename.

Recogiendo las palabras de la Directora Nacional del Servicio Nacional de Menores a esta Comisión, hemos podido constatar la existencia de problemas estructurales graves de diseño y funcionamiento de la institucionalidad derivados de una estructura orgánica anticuada y deficiente, lo que se materializa, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Falta de plan maestro, de mediano y largo plazo para la Institución, así como procesos y procedimientos claros de auditoría y cumplimiento de metas institucionales y especialmente en los planes de intervención de niños vulnerados
- Falta de adecuación del nuevo presupuesto a las nuevas estrategias del servicio.
- Falta de trabajo intersectorial con otras instituciones públicas, así como con la sociedad civil y la academia.
- Falta de capacitación y especialización en el personal particularmente en los denominados Educadores de trato directo.

En lo relativo a personal y recursos humanos, además de la capacitación, se requiere de eficientes y eficaces procesos de selección del personal profesional, técnico y administrativo, así como desarrollo de una carrera funcionaria y condiciones laborales adecuadas.

Cabe hacer presente en este punto que pese a ser solicitado por esta Comisión las autoridades del SENAME no dieron cuenta de aspectos fundamentales relacionados con los funcionarios de la Institución tales como: porcentaje de los profesionales y técnicos del total fueron capacitados en los diferentes cursos desarrollados; el número y tipo de cursos realizados; la duración de los mismos; sistema de evaluación utilizado; nivel de aprobación; instituciones que impartieron los cursos, entre otras informaciones que permiten evaluar la calidad de la capacitación entregada.

- Estructura organizacional sin controles ni responsables internos.
- Jefaturas de unidades y departamentos con responsabilidades parciales sobre un mismo tema.
- Estructura de remuneraciones dispar a las responsabilidades y extensión de jornada laboral.
- Deficiencias graves de infraestructura y salubridad tanto en Centros de Administración Directa como en los administrados por algunos Organismos Colaboradores.
- Falta de herramientas digitales de manejo de la información en SENAME.
- Necesidad de una urgente mejora en la administración y finanzas de SENAME.
- Falta de supervisión financiera y técnica.
- Incumplimiento de la Normas y lineamientos Técnicos de la institución en cuanto a los programas de intervención de niños, niñas y adolescentes.

Las falencias descritas, permiten concluir la existencia de desórdenes administrativos e irregularidades en el funcionamiento de todos los aspectos institucionales, los cuales deben ser corregidos a la brevedad, independientemente de la discusión en el Congreso Nacional de una nueva Institucionalidad, tanto en el ámbito proteccional como en el ámbito de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.

Adicionalmente esta Comisión considera pertinente la realización de estudios de proyección y caracterización de la demanda por oferta programática del SENAME, a fin de contar con un instrumento con información útil que permita, por una parte, establecer las reales necesidades de oferta programática de la Institución y, por otra parte, determinar la priorización en la destinación de recursos hacia la oferta de administración o bien a la proporcionada por los Organismos Colaboradores.

F. Graves fallas de coordinación y trabajo intersectorial entre organismos públicos y entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

De las declaraciones prestadas por los distintos invitados a esta Comisión, tanto públicos como privados, fue posible concluir la inexistencia de mecanismos y procedimientos formales de coordinación y trabajo intersectorial, lo que implica una mirada aislada y no holística a las graves problemáticas que afectan a la infancia vulnerable.

En otros términos, cada uno de los actores del sistema trabaja enfocado en sus particulares áreas de experticia o simplemente cumpliendo el mínimo legal al que se encuentran obligados, desligándose de las responsabilidades que le caben en el sistema en su conjunto y sin tomar en consideración el carácter prioritario que está a la base de la atención y del cuidado de niños, niñas y adolescentes que a cada organismo le corresponde.

Por otra parte, fue posible constatar la total desconexión y descoordinación entre los programas residenciales; programas de atención ambulatoria; instituciones públicas y otros organismos que trabajan con niños institucionalizados. Lo anterior trae como consecuencia que dichos niños presenten carencias en áreas fundamentales tales como: acceso a la salud; a la justicia; a la reintegración en sus familias y sociedad, y fiscalización a sus condiciones de vida durante su internación, no obstante, el importante porcentaje de recursos con que cuenta el SENAME para su atención. Lo anterior, en opinión de esta Comisión, vulnera gravemente los derechos de los niños, niños y adolescentes; sus familias y contraviene gravemente los tratados internacionales que Chile ha ratificado en esta materia, así como, las sendas recomendaciones que al respecto han efectuado organismos internacionales como UNICEF.

A mayor abundamiento, se evidencia la necesidad de coordinaciones permanentes entre todos los actores del sistema, tanto públicos como privados, las que, a criterio de la Comisión Investigadora, deben realizarse tanto a nivel de autoridades Ministeriales; Jefes de Servicio y profesionales.

Dichas instancias formales de trabajo deberían materializarse en reuniones trimestrales periódicas en las que se rinda cuenta y evalúe la actividad estatal y de los privados a quienes se entrega función de prestar colaboración en la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, para constatar la no solo efectiva protección de los derechos y garantías de estos sino también para generar una instancia de retroalimentación permanente entre instituciones que permita la detección temprana de problemas, así como el diseño de respuestas oportunas a los mismos por parte de los involucrados.

Por otra parte, esta Comisión pudo constatar la existencia de una “cultura de desprotección de derechos” al interior del SENAME; de los organismos colaboradores y de los órganos públicos que tienen dentro de sus competencias la atención de niños niñas y a adolescentes vulnerados en sus derechos, la que se genera a consecuencia de la inactividad, desidia y total descoordinación entre los actores del sistema que

permiten vulneraciones de derechos sistemáticas y que muchas veces quedan en total impunidad, lo que constituye no solo una flagrante vulneración a los derechos y garantías constitucionales sino también a sus derechos humanos fundamentales

Esta comisión quiere dejar constancia de su preocupación por la aparente laxitud con la que los funcionarios del Servicio, y en particular la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales interpretaron su obligación de denuncia de hechos constitutivos de delitos de los cuales tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, al tenor de lo que señala tanto el artículo 175 del Código Procesal Penal como el literal k del artículo 61 del Estatuto Administrativo, así como de muchos Organismos Colaboradores a lo largo del país

A modo ejemplar: en el mes de mayo del presente año conocimos los maltratos físicos y psicológicos a los que fueron expuestos algunos residentes del Hogar “Alihuen” de la Red Coanil. Según los mismos trabajadores de la residencia, dichos maltratos, eran habituales y se encontraban autorizados, bajo la forma de “protocolos de contención” por la Dirección de la residencia. Estos abusos consistirían en amarrar boca abajo a una camilla portátil de emergencia a los internos, lo que podía extenderse por más de 3 horas.

Estos hechos fueron puestos en conocimiento del Instituto de Derechos Humanos; del Ministerio de Justicia y al SENAME, sin obtenerse respuesta alguna de parte de las autoridades, las que solo reaccionaron a la fecha en que se hicieran públicos los hechos en medios de prensa ¹⁰

Esto no ha sido un hecho aislado. En el mes de diciembre del año pasado, trascendió en diversos medios de prensa, que, con ocasión de las indagatorias realizadas por el fiscal del Ministerio Público, Tufit Bufadel¹¹, el órgano persecutor

¹⁰Véase <http://www.24horas.cl/nacional/denuncian-grave-maltrato-al-interior-de-un-centro-de-coanil-2375171>

¹¹Véase <http://www.latercera.com/noticia/fiscalia-investiga-cuatro-redes-prostitucion-integradas-menores-centros-del-sename/>

tomó conocimiento de al menos cuatro redes de explotación sexual de menores en la Región Metropolitana.

Los antecedentes habrían sido entregados por funcionarios de los centros pertenecientes al Servicio Nacional de Menores, quienes habrían tomado conocimiento de los ilícitos a través del testimonio de los propios menores que estaban siendo víctimas de éstos, los que por cierto se encontraban bajo su tuición o cuidado. Sin embargo, las denuncias nunca se materializaron y afortunadamente los responsables están siendo objeto de persecución penal con ocasión de indagatorias oficiosas del Ministerio Público.

También hemos tomado conocimiento de niños que fueron enviados en adopción al extranjero, cuyos padres adoptivos han acudido a la justicia chilena para accionar por la violación de su hijo adoptivo ocurrida en la residencia de protección en la que se encontraba y de la que no dio cuenta ni ese organismo ni el encargado de su adopción.

Los hechos antes relatados son de tal gravedad, que en opinión de esta comisión es necesario que se adopten todas las medidas necesarias en para esclarecer por qué no se denunciaron oportunamente estos hechos y adicionalmente para establecer protocolos de manejo de crisis que permita no solo la denuncia oportuna sino la contención; protección, tratamiento y recuperación efectiva de los niños, niñas y adolescentes que vean vulnerados sus derechos bajo la “protección” de algún programa del Estado o sus Organismos Colaboradores.

G. Discriminación en las modalidades de atención de niños, niñas y adolescentes provenientes de familias de escasos recursos.

De los antecedentes aportados por autoridades, organismos colaboradores y los testimonios prestados por representantes de la sociedad civil y particulares ante esta comisión, fue posible concluir la existencia de acciones discriminatorias cuyas víctimas son niños, niñas y adolescentes provenientes de familias de escasos recursos

o vulnerables, donde se privilegia la internación en el sistema de residencias, por sobre modalidades de intervención ambulatoria.

Preocupa constatar la comisión de acciones discriminatorias por parte de distintos órganos del sistema de protección y atención de la niñez y adolescencia, especialmente los Tribunales de Familia y el Servicio Nacional de Menores, respecto de niños, niñas y adolescentes provenientes de familias de escasos recursos, en los que no se exploran soluciones alternativas a la internación como medida de intervención.

En opinión de esta Comisión la internación en Centros Residenciales, públicos o privados, debe ser la última ratio y destinada solo a los casos de vulneraciones más graves y urgentes y por lo tanto, habrá de privilegiarse medidas que prioricen la intervención y cuidado de los miembros de la familia extensa de los niños; la asistencia a talleres de habilidades parentales u otras similares que no impliquen la institucionalización de estos, menos aún si las resoluciones de separación de hijos de sus madres o padres se fundan principalmente en falta de recursos económicos y circunstancias asociadas a ello tales como: condiciones deficientes de estructura de las casas; deficiencias en las instalaciones sanitarias; enfermedades comunes periódicas por falta de resguardo adecuado, entre otras.

Cabe señalar, que la alusión a “condiciones socioeconómicas deficitarias” muchas veces es utilizada, por SENAME, Organismos Colaboradores u otros actores del sistema, para fundar la interposición de denuncias por maltrato o faltas de cuidado parental, que luego son refrendados mediante informes técnicos no periciales, de estos mismos organismos, que en la práctica hacen plena prueba a los Tribunales de Familia que decretan la internación de niños, niñas y adolescentes. Argumentos similares son utilizados también, en algunos casos, para declarar la susceptibilidad de adopción.

Esta Comisión considera que la ocurrencia de estas situaciones es contraria a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y a nuestra Carta Constitucional,

vulnerando así los principios, derechos, garantías de niños, niñas y adolescentes, como el debido proceso y el principio de bilateralidad de la audiencia.

H. Excesivo uso del artículo 80 bis de la ley N° 19.968.

El artículo 80 bis de la Ley N° 19.968 que Crea los Tribunales de Familia, tiene como objetivo garantizar la oferta de atención a niños, niñas y adolescentes, para casos de particular gravedad. En tal sentido, viene a concretar el artículo 4° de la Convención sobre Derechos del Niño, que da contenido al principio de efectividad de derechos.

La norma prescribe lo siguiente: *“Deber de información del Servicio Nacional de Menores. Para efectos de la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 71 (medidas cautelares especiales), así como las que se impongan en virtud de sentencia definitiva, el Servicio Nacional de Menores, a través de sus Directores Regionales, informará periódicamente y en forma detallada a cada juzgado de familia, la oferta programática vigente en la respectiva región de acuerdo a las líneas de acción desarrolladas, su modalidad de intervención y la cobertura existente en ellas, sea en sus centros de administración directa o bien en los proyectos ejecutados por sus organismos colaboradores acreditados.*

Si el juez estima necesario decretar una medida respecto de la cual no existe en la región alguna oferta de las líneas de acción indicadas en la Ley N°20.032, comunicará tal situación al Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, quién 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 y sin más trámite.”

Esta norma constituye una excepción a lo dispuesto en el artículo 12 de la ley N° 20.032, que señala: *“El colaborador acreditado estará obligado a otorgar atención a*

todo niño, niña o adolescente que lo solicite directamente o por medio de la persona encargada de su cuidado personal, a requerimiento del SENAME, del tribunal competente o de la oficina de protección de derechos respectiva, siempre que se trate de una situación para la cual sea competente, según el convenio, y cuente con plazas disponibles”.

De esta forma, el artículo 80 bis en la práctica permite que aún sin existir las condiciones técnicas adecuadas, mediante orden judicial, pueda un niño ser atendido, debiendo recibir, en el caso de los organismos colaboradores, los montos pertinentes para su ejecución.

Como se colige de una interpretación sistemática de las normas antes transcritas, el espíritu del mecanismo establecido en el artículo 80 bis es que su uso sea excepcional, y en casos de extrema gravedad y urgencia.

Ahora bien, en opinión de esta Comisión, algunos Tribunales de Familia habrían sobredimensionando la aplicación del mecanismo del artículo 80 bis haciendo de este instrumento de excepción, uno de uso regular que atenta contra el interés superior de los NNA que efectivamente puedan requerirlo.

Lo anterior, se suma a la carencia de suficientes programas especializados y los excesivos tiempos de permanencia en los existentes, lo que ha provocado un efecto de presión sobre la oferta programática disponible, la que no está en condiciones de responder a la demanda generada. Lo anterior se traduce en listas de espera que al año 2016 superaban los 8.000 niños, niñas y adolescentes, como ya se señaló anteriormente.

Esto ha generado externalidades negativas sobre el sistema, contribuyendo entre otras materias al hacinamiento en los centros residenciales; la escasez de profesionales y técnicos para la atención adecuada de los niños, prevalencia excesiva de problemas de salud física y mental, entre otros.

Por otra parte, las condiciones de permanencia y el sistema de post pago de prestaciones utilizado por SENAME podrían generar un incentivo perverso que contribuya a la permanencia excesiva de niños, niñas y adolescentes en residencias de algunos organismos colaboradores, lo que va en contra del interés de los niños; del proyecto y de los equipos del mismo.

Esta Comisión estima que la estrategia para resolver esta problemática es por una parte, revisar exhaustivamente y transparentar la oferta programática existente tanto en los Programas de Administración Directa como en los Organismos Colaboradores, con énfasis en la territorialidad de la misma y, por otra parte, establecer la demanda habitual y extraordinaria creada por los Tribunales de Familia de manera de generar los cambios legales y administrativos necesarios, para adecuar la oferta programática a la realidad existente; asegurar niveles de cobertura y calidad adecuados y evitar presiones de gestión y económicas innecesarias para el sistema.

I. Graves problemas de supervisión por parte del Sename.

La Directora Nacional del Servicio Nacional de Menores, Sra. Solange Huerta, ha señalado ante esta Comisión que el Servicio no cuenta en la Ley de Subvenciones con las herramientas que le permitan constatar que los objetivos del proyecto realizado por los organismos colaboradores no son cumplidos, sus resultados no son alcanzados en los grados acordados, o los derechos de los niños, niñas y adolescentes a su cuidado no son debidamente respetados.

Según la misma directora, la ley solo permitiría poner término anticipado a los convenios con organismos colaboradores o modificarlos; y en caso de graves anomalías o constatación de vulneración a los derechos del niño, disponer la administración provisional de toda la institución o de uno o más de sus establecimientos, previa resolución judicial.

Sin embargo, llama la atención de esta Comisión Investigadora la omisión de las obligaciones legales establecidas en el D.L 2465 en particular las contenidas en:

- Artículo 1° *“corresponderá especialmente al SENAME diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular, orientar, y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados.”*
- Artículo 3° N°8, 9 y 10: *“En especial, al Servicio Nacional de Menores corresponderá:
8.- Impartir instrucciones generales sobre asistencia y protección de menores a las entidades coadyuvantes y supervigilar su cumplimiento.
9.- Efectuar la coordinación técnico-operativa de las acciones que, en favor de los menores de que trata esta ley, ejecuten las instituciones públicas y privadas.
10.-Asumir la administración provisional de las instituciones reconocidas como colaboradoras, cuando lo autorice el respectivo Juez de Menores.”*
- Artículo 5°.-*“Al Director Nacional le corresponderán las siguientes atribuciones:
1.- Dirigir, organizar, planificar, coordinar y supervigilar el funcionamiento del Servicio.”*

Por otra parte, la Directora no hizo alusión durante el transcurso de esta Comisión a las mínimas pautas de fiscalización y supervigilancia establecidas en las normas generales que rigen a la administración pública y tampoco a las medidas adoptadas producto del trabajo que para estos efectos realiza, por mandato legal, el Departamento Jurídico y la División de Auditoría Interna del Sename, la Contraloría General de la República o el Consejo de Auditoría del Estado.

Preocupa especialmente a esta Comisión la inexplicable inactividad del Servicio en torno a la utilización de la herramienta establecida en el N° 10 del artículo 3° del DL. 2.465 antes citado, en cuanto a no intervenir los hogares que vulneran derechos y

nombrar un administrador provisional directo del Servicio, así también el hecho de que Organismos Colaboradores que infringen permanentemente sus deberes y han sido reiteradamente mal evaluados, continúen funcionando y renovándoseles sistemáticamente sus convenios.

Cabe resaltar, en este punto, que las autoridades del Servicio (así como las del Ministerio de Justicia) desconocen que el Estado de Chile desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño hace más de 20 años, está obligado a tomar “todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos del niño y para protegerlos de toda forma de maltrato”.

Finalmente, esta Comisión concluye que no es efectivo lo afirmado por la Directora en torno a carecer de instrumentos o facultades legales para ejercer de manera activa, eficaz y oportuna los deberes de supervigilancia de los programas institucionales que la ley establece, constatando, entre otras fallas, la utilización excepcionalísima de las facultades de intervención y administración provisional directa que la ley le confiere.

Por otra parte, esta Comisión estima que es indispensable una revisión profunda del régimen legal de las obligaciones de los Organismos Colaboradores, sus requisitos para adjudicarse programas de SENAME, sus inhabilidades, sus sistema de rendición de cuentas, sus prestaciones mínimas y el monto asignado a cada una de tales prestaciones, las que deberán establecerse obligatoriamente en una ley, y no en un simple convenio, con el establecimiento claro de las faltas, y sanciones aplicables por incumplimiento de prestaciones básicas de vida y desarrollo, descuido o maltrato de los niños y mal uso de las subvenciones entregadas.

J. Consideraciones finales.

Como Comisión hemos llegado al convencimiento, que, durante el trabajo de la misma, las autoridades han querido dejar instalada la idea de que los casos de

vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes ocurridos en programas al amparo del Servicio Nacional de Menores, “son hechos aislados”. En este sentido, es nuestro deber hacer presente que durante el transcurso del funcionamiento de esta instancia algunos personeros de Gobierno, no aportaron datos precisos o relevantes sobre lo que en los centros dependientes del SENAME realmente ocurría.

Se ha desviado constantemente la atención a cuestiones que, siendo importantes, son accesorias (“se repararon las llaves de los baños, se repusieron los vidrios, se arregló la gotera del techo, etc.”), y no esenciales tales como: las vulneraciones sistemáticas a los derechos de niños, niñas y adolescentes al interior de residencias; muertes por causas desconocidas al interior de los centros; violaciones de derechos humanos; deficiencias del sistema de financiamiento; incapacidad de gestión, etc. cada una de las cuales confirma que el Estado chileno, ha incumplido con su responsabilidad de proteger a nuestros niños, niñas y adolescentes. Es decir, se establece con certeza y sin ambigüedad, que el Estado ha sido incapaz de crear condiciones mínimas para los niños que tiene a su cargo.

A continuación, daremos cuenta de las principales problemáticas que explican el fracaso del Estado en materias de infancia, a saber:

1.- Situación de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes: El Estado carecía de un enfoque global de derechos hacia niños que en la práctica se encuentran carentes de afectos y redes familiares de apoyo, por el contrario, aún persiste una visión arcaica, paternalista, castigadora y estigmatizadora de ellos como personas indeseables y problemáticas, a los que se les debe aislar y corregir según pautas muchas veces autoritarias, basadas en patrones culturales atávicos de la sociedad chilena.

2.- Contagio criminógeno: El Estado lejos de restringir ha fomentado el contacto entre niños vulnerados en sus derechos y niños en conflicto con la ley lo que se encuentra íntimamente ligado a la visión de criminalización excesiva que posee la

sociedad respecto de los niños, niñas y adolescentes usuarios de programas del SENAME y en especial de aquellos que viven en residencias.

La principal causa de este fenómeno es la falta de programas de intervención adecuada y especializada dentro de los centros del SENAME y sus organismos colaboradores.

Lo anterior confirma la incapacidad del Estado y de los organismos colaboradores, para abordar integralmente las necesidades de niños en situaciones diversas y con circunstancias personales especialísimas, como son los vulnerados en sus derechos, por una parte, y los infractores de ley, por la otra.

3.- Adopciones: Este punto es de especial cuidado, por cuanto representa el eslabón que más retrasos exhibe respecto a las políticas de infancia.

Cabe hacer presente, que durante el transcurso de esta investigación se tomó conocimiento de hechos que en esta materia podrían constituir irregularidades administrativas o ilícitos penales, los cuales serán puestos en conocimiento de la Contraloría General de La República y el Ministerio Público.

Con todo, esta comisión hace presente que para la actual Administración la problemática de la adopción en nuestro país ha sido un tema de menor importancia, sin que hayan existido avances sustantivos en dotar de un nuevo marco legal a un área tan importante del derecho de la infancia, lo que queda de manifiesto con la paralización de la tramitación del Proyecto de ley que establece la reforma integral al sistema de adopción en Chile.

4.- Insuficiencia del sistema de protección social: Probablemente, esta temática demuestra mejor que ninguna otra el fracaso del Estado en generar políticas sociales eficaces para apoyar a familias vulnerables, a fin de evitar la internación de niños, niñas y adolescentes. Como comisión pudimos constatar que la institucionalización de niños en el SENAME, generalmente responde a dramas y problemáticas sociales y

familiares profundas, respecto de las cuales los órganos del Estado no han sido capaces de dar respuesta o, si las ha habido, estas han sido insuficientes.

5.- Rol subsidiario y solidario del Estado: En opinión de esta Comisión, el rol del Estado en materia de infancia vulnerada debe entenderse en un sentido amplio y no de manera restrictiva, por lo que al Estado le cabe un rol protagónico y no de simple espectador en el diseño, puesta en marcha, ejecución y evaluación de políticas públicas y sociales en materia de niñez.

En efecto, el rol del Estado de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la persona humana especialmente respecto de niños, niñas y adolescentes es una obligación ineludible, tanto respecto de su actuar propio como en el de terceros.

Adicionalmente, es deber del Estado el proveer la suficiente capacidad para atender las complejas demandas que hoy tienen los niños, niñas y adolescentes, vulnerados en sus derechos y al mismo tiempo asegurar la calidad que estos programas deben tener aparejados.

La inhibición o abstención del Estado en desarrollar políticas estructurales en materia de infancia, ha dejado la puerta abierta para la ocurrencia de situaciones irregulares, lo que, unido a una deficiente supervisión técnica y financiera respecto del rol y actuaciones de los Organismos Colaboradores, han llevado al colapso total del sistema de protección de la infancia vulnerada en nuestro país.

No se trata de demonizar a todas las instituciones benéficas privadas, porque muchas de ellas cumplen un rol destacable y loable en cuanto a atender las necesidades de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, hemos constatado la existencia de políticas públicas mal diseñadas, peor ejecutadas o sin evaluación alguna que ponen sus incentivos en materias que no dicen relación con el interés superior de los niños.

En conclusión, los aspectos señalados en este apartado explican el fracaso y derrumbe absoluto del Estado en materia de políticas de infancia, donde sistemáticamente se han atendido síntomas y no las causas profundas de las problemáticas, dolores y necesidades de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables ni de sus familias.

II. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE LEY DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE INFANCIA EL PERÍODO 2014 A 2017

1. Introducción

El gobierno de la S.E. la Presidenta Michelle Bachelet desde el año 2014 ha comprometido, patrocinado e impulsado una serie de proyectos de ley para la institucionalidad y protección de la infancia. A continuación se hace un análisis de las onces iniciativas legales visualizadas: sólo un proyecto se encuentra en estado de ser ley de la República; otras tres se encuentran en segundo trámite constitucional, dos de éstas sin inicio de discusión aún y uno avanzando; cuatro se encuentran aún en su primer trámite constitucional de los cuáles, dos no han tenido movimiento; y, finalmente, tres de ellas no ha sido presentadas. Además se revisarán los aspectos de fondo que se critican de los mismos.

2. Iniciativas legales para la institucionalidad y protección de la infancia.

Breve síntesis:

a. La que se encuentra en estado de ser ley de la República.

- i. Proyecto de ley que modifica el Código Penal para aumentar las sanciones en el delito de lesiones cometido contra niños, adultos mayores y persona en situación de discapacidad¹².

b. Se encuentran en su segundo trámite constitucional.

- i. Proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez¹³.
- ii. Proyecto de ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez¹⁴
- iii. Proyecto de ley que regula entrevistas grabadas en video y otras medidas de resguardo a menores de edad víctimas o testigos de delitos que indica¹⁵.

c. Se encuentran en su primer trámite constitucional.

- Las que no han tenido movimiento.

- i. Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas¹⁶.
- ii. Proyecto de ley que crea el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones integrales a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica¹⁷.

- Las que sí han tenido movimiento.

- i. Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de la Niñez¹⁸.
- ii. Proyecto de ley que establece reforma integral al sistema de adopción en Chile¹⁹.

¹²Boletines N° 9279-07, 9849-07,9877-07,9904-07,9908-07 y 9435-18 refundidos.

¹³Boletín N° 10315-18

¹⁴Boletín N° 10584-07

¹⁵Boletín N° 9245-07

¹⁶Boletín N° 11176-07

¹⁷Boletín N° 11174-07

¹⁸Boletín N° 10314-06

d. No se han presentado.

- i. Proyecto de ley que modifica la ley N° 19968 sobre Tribunales de Familia.
- ii. Proyecto de ley que modifica la ley N° 20032 que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención.
- iii. Proyecto de ley que establece dispositivos locales de protección.

3. Análisis en particular:

a. Iniciativas legales para la institucionalidad y protección de la infancia que no se han presentado.

El gobierno con la finalidad de dar mayor resguardo a la niñez vulnerada comprometió tres proyectos de ley distintos pero complementarios que apuntaban a una iniciativa modificatoria de la ley N° 19968 sobre Tribunales de Familia, otro proyecto relativo a la protección administrativa y los dispositivos locales de protección y, una referida a la reformulación de la ley N° 20032 que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención. Esto formaba parte de lo que el propio gobierno denominó el “segundo paquete de reformas” a través de una

¹⁹ Boletín N° 9119-18

presentación²⁰ de la entonces Ministra de Justicia, Javiera Blanco, el 16 de julio del año 2016. Nada de esto se ha presentado a la fecha del presente informe.

b. Iniciativas legales para la institucionalidad y protección de la infancia que se encuentran en su primer trámite constitucional.

- Las que no han tenido movimiento.

i. Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas.

Esta iniciativa ingresada por el gobierno actual el 4 de abril del presente año, sólo ha tenido una audiencia²¹ de presentación del mismo en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados. Nada se ha discutido ni tampoco se ha aprobado.

ii. Proyecto de ley que crea el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones integrales a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica.

El proyecto en cuestión ingresó, por mensaje de la Presidenta Bachelet, igualmente el 4 de abril del presente año a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado y no se ha visto de modo alguno en la referida instancia.

Cabe señalar, que en opinión de esta Comisión hubo una demora de más de 3 años en el ingreso de ambos proyectos, sin considerar que ya existía una iniciativa legal sustancialmente similar, de la anterior administración, que

²⁰Presentación de la Ministra Javiera Blanco en la sesión de 16 de julio de 2016, en la Comisión 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, pp. 10. Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=68771&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

²¹ Véase la única sesión al efecto: https://www.camara.cl/trabajamos/comision_sesiones.aspx?prmID=401

suprimía el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos Servicios de atención a la infancia y adolescencia [1] y que fue tramitada hasta enero del año 2014.

Las que sí han tenido movimiento.

i. Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de la Niñez.

Éste ingresó, por mensaje de la Presidenta Bachelet, al Senado el 29 de septiembre del año 2015. Se encuentra actualmente en la comisión de Hacienda del Senado, en su primer trámite constitucional, luego de haber sido aprobado en general por la misma Corporación y en particular por la comisión de Gobierno.

ii. Proyecto de ley que establece reforma integral al sistema de adopción en Chile.

El 8 de octubre del año 2013 ingresó, por mensaje del ex Presidente Sebastián Piñera, el proyecto en cuestión a la Comisión de Familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados. El 04 de noviembre de 2014 S.E. La Presidenta de La República Michelle Bachelet ingresa la primera indicación sustitutiva a este Proyecto, cuya tramitación se paraliza en el mes de agosto del año 2015 con motivo de la tramitación de la Ley de Garantías, desde se esa fecha no ha tenido movimiento.

c. Iniciativas legales para la institucionalidad y protección de la infancia que se encuentran en su segundo trámite constitucional.

i. Proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez.

Ingresó el 24 de septiembre del año 2015, por mensaje de la Presidenta Bachelet, a la Cámara de Diputados, aprobándose en general y en particular por ésta el 2 de mayo del presente año. Ahora se encuentra en la Comisión Especial

encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes del Senado.

Crítica hacia el proyecto:

La iniciativa legal en el mensaje, señalaba que para asegurar los derechos que consagra el proyecto de ley, *“se establecería una acción especializada y de tramitación rápida, que permitirá exigir a los órganos del Estado, la prestación de los servicios que deben otorgar legalmente, cuando el acceso a ellos haya sido negado o limitado afectando los derechos del niño”*²². Sin embargo, dicha acción hoy brilla por su ausencia y nada se ha presentado al respecto.

Por otro lado, en lo que se refiere a la protección administrativa y judicial que establecía el proyecto, resulta importante destacar que la Corte Suprema cuando informó la iniciativa misma, señaló que *“estima adecuado que el Congreso considere la posibilidad de suspender la tramitación en aquellos aspectos de este proyecto de ley especialmente indeterminados, en particular los títulos III y IV (protección administrativa y judicial), hasta que no se cuente con la totalidad de las propuestas legales que darán forma completa al sistema que se pretende incorporar en nuestro ordenamiento jurídico”*²³. Todo lo anterior, vinculado a la ausencia de las iniciativas comprometidas por S.E. la Presidenta Bachelet, vinculadas a la reforma a la ley N° 19968 sobre Tribunales de Familia, otro proyecto relativo a la protección administrativa y los dispositivos locales de protección y, una referida a la reformulación de la ley N° 20032 que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención.

²² Mensaje N° 950-363 de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia unproyecto de ley de Sistema de Garantías de los derechos de la Niñez, pp. 10.

²³ Oficio N° 123-2015 de la Corte Suprema del 17 de noviembre del 2015, pp. 11.

ii. Proyecto de ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez

Esta iniciativa legal entró, por mensaje de la Presidenta Bachelet, el 22 de marzo del 2016 al Senado, Corporación que aprobó el 9 de mayo del 2017 en general y en particular el referido proyecto, encontrándose hoy en la Comisión de Familia y Adulto Mayor de la Cámara de Diputados para su discusión.

iii. Proyecto de ley que regula entrevistas grabadas en video y otras medidas de resguardo a menores de edad víctimas o testigos de delitos que indica.

Dicho proyecto ingresó el 22 de enero del 2014, por parte de la anterior Administración, al Senado, aprobándose en general y en particular el 24 de enero del año 2017 en la referida Corporación. Actualmente se encuentra en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en su discusión en particular.

d. Iniciativa legal para institucionalidad y protección de la infancia que se encuentra en estado de ser ley de la República.

i. Proyecto de ley que modifica el Código Penal para aumentar las sanciones en el delito de lesiones cometido contra niños, adultos mayores y persona en situación de discapacidad.

Éste, se originó por la fusión de varias mociones parlamentarias²⁴ en la Cámara de Diputados y actualmente se encuentra publicada como ley N° 21.013.

²⁴De los diputados José Pérez Arriagada, Felipe Letelier Norambuena, Fernando Meza Moncada, José Miguel Ortiz Novoa, Jorge Sabag Villalobos y de la diputada Alejandra Sepúlveda Órbenes (boletín N° 9.279-07); de la diputada Karol Cariola Oliva y de los diputados Guillermo Teillier Del Valle, Iván Fuentes Castillo, Hugo Gutiérrez Gálvez, Patricio Vallespín López y de las diputadas Jenny Álvarez Milla, Cristina Girardi Lavín, Alejandra Sepúlveda Órbenes y Camila Vallejo Dowling (boletín N° 9.435-18); de los diputados René Manuel García García, Germán Becker Alvear, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Cristián Monckeberg Bruner, Diego Paulsen Kehr, Leopoldo Pérez Lahsen, Jorge RathgebSchifferli, Germán Verdugo Soto y de las diputadas Paulina Núñez Urrutia y Marcela Sabat Fernández (boletín N° 9.849-07); de los diputados Gabriel Silber Romo, Daniel FarcasGuendelman, Fernando

4. Resumen conclusiones:

El Ejecutivo, tiene visualizadas once iniciativas legales para la institucionalidad y protección de la infancia, cuya gestión a juicio de esta Comisión merece los siguientes reparos:

i. Ineficacia legislativa:

- En más de tres años de administración, de los onces proyectos de ley, sólo es ley de la República.
- Sólo tres iniciativas se encuentran en su segundo trámite constitucional.
- En dos de los proyectos de ley donde prácticamente no ha existido movimiento alguno y se demoraron más de tres años en presentarse.
- Existe un proyecto que lleva más de 4 años en la misma Comisión sin avance concreto alguno.

ii. Deficiencias en la Técnica Legislativa:

- En el caso del de la iniciativa que crea el Sistema de Garantías de la Niñez, se comprometió una acción especializada y de tramitación rápida, que permitiera exigir a los órganos del Estado, la prestación de los servicios que deben otorgar legalmente, cuando el acceso a ellos haya sido negado o limitado afectando los derechos del niño, y nunca se materializó en el articulado del proyecto.
- En el mismo proyecto, la Corte Suprema solicitó que la tramitación de la protección judicial y administrativa de la iniciativa se suspendiera porque no existían la totalidad de las propuestas legales que dan forma completa al sistema que se pretende incorporar en nuestro ordenamiento jurídico.

Meza Moncada, Felipe Letelier Norambuena, Jaime Pilowsky Greene, Alejandro Santana Tirachini, Marco Antonio Núñez Lozano, Leonardo Soto Ferrada y de la diputada Loreto Carvajal Ambiado (boletín N° 9.877-07); de los diputados Ricardo Rincón González, Osvaldo Andrade Lara, Guillermo Ceroni Fuentes, Marcelo Chávez Velásquez, Iván Flores García, Cristián Monckeberg Bruner, José Miguel Ortiz Novoa, René Saffirio Espinoza, Arturo Squella Ovalle y de la diputada Marcela Hernando Pérez (boletín N° 9.904-07), y del diputado Jorge Tarud Daccarett (boletín N° 9.908-07)

- El proyecto que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, omite por completo la representación judicial especializada y autónoma de los niños vulnerados.
- Existen tres iniciativas legales que se comprometieron y no han sido presentadas a la fecha.

III. PRESUPUESTOS ASIGNADOS AL SENAME EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2014 A 2017.

El presente capítulo, tiene por objeto desarrollar, los principales aspectos y conclusiones referentes al presupuesto del Servicio Nacional de Menores, en particular de su área de Protección de Derechos.

En términos generales, éstas contemplan el análisis del presupuesto real del SENAME 2016, el contemplado en la ley de Presupuestos para el Sector Público para el año 2017 y antecedentes históricos de leyes de presupuestos anteriores, que permiten realizar análisis comparativos entre los programas.

Consideraciones generales al presupuesto del Sename.

El presupuesto de Sename para el año 2017 alcanza a MM\$ 279.743.322, lo que implica un aumento del 6.3% a nivel general, es decir incluyendo sus dos componentes Administración Directa y Servicio Nacional de Menores.

Este aumento es el más bajo desde el año 2015, recordemos que ese año el presupuesto global aumentó en un 15,1% llegando a los MM\$ 245.874.000 y el año 2016 aumento en un 7.1% llegando a MM\$ 263.213.471.

Del análisis detallado de las cifras es posible desprender que

- a. El componente Servicio Nacional de Menores aumenta solo en un 0.6%

- b. El componente administración Directa aumenta en un 18.6% lo que evidencia la intención del Ejecutivo de privilegiar los Programas de Administración Directa del Sename, en desmedro de los Organismos Colaboradores que atienden el 95% de la demanda institucional total

1. Variación Presupuesto 2016 / 2017 Programas 1 y 2 SENAME

PROGRAMA 1 Y 2	PPTO REAL	2016	PROYECTO 2017	PPTO	VARIACIÓN %	Variación en MM\$
INGRESOS	\$ 263.213.471	\$	\$ 279.743.322		6,3	\$ 16529851
GASTOS PERSONAL EN	\$ 71.193.883	\$	\$ 79.840.473		12,1	\$ 8.646.590
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	\$ 20.910.559	\$	\$ 27.600.979		32	\$ 6.690.420
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	\$ 169.840.951	\$	\$ 170.096.897		0,2	\$ 255.946
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS NO	\$ 370.962	\$	\$ 1.292.687		248,5	\$ 921.725
INICIATIVAS DE INVERSION	\$ 897.116	\$	\$ 912.286		1,7	\$ 15.170

2. Comparación Exploratorio 2017 v/s Ley de Presupuestos SENAME

Comparación Solicitud SENAME v/s Ley Presupuesto 2017 ²⁵	SOLICITUD SENAME	Ley de Presupuestos 2017	VARIACIÓN %	Variación en MM\$
INGRESOS	\$ 283.837.700	\$ 279.743.322	-1,4	\$ 4.094.378 -
GASTOS PERSONAL EN	\$ 82.154.236	\$ 79.840.473	-2,8	\$ 2.313.763 -
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	\$ 29.108.074	\$ 27.600.979	-5,2	\$ 1.507.095 -

²⁵En base a Exploratorio de Presupuesto 2017 expuesto por la Sra. Directora del Sename Solange Huerta a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre la situación de los menores de edad en Chile con fecha 26 de septiembre de 2016.
<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=85589&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

TRANSFERENCIAS CORRIENTES		\$ 168.014.807	\$ 170.096.897	1,2	\$ 2.082.090
ADQUISICIÓN ACTIVOS FINANCIEROS	DE NO	\$ 870.472	\$ 1.292.687	48,5	\$ 422.215
INICIATIVAS INVERSION	DE	\$ 3.690.111	\$ 912.286	-75,3	\$ -2.777.825

Resultan evidentes las discrepancias entre los recursos solicitados por la Institución para el año 2017 en su documento exploratorio, respecto de los que efectivamente les fueron otorgados por la Ley de Presupuestos; lo que en términos generales se traducen en 4.904 millones de pesos menos de lo requerido.

Resulta inexplicable, que, pese a la existencia de consenso político, académico y de organizaciones de la sociedad civil, el Ejecutivo haya persistido en no entregar mayores recursos al SENAME a fin de dar solución a los graves problemas de falta de profesionales y personal técnico y administrativo calificado de los cuales históricamente ha adolecido la Institución; así como a las deficiencias de infraestructura; fiscalización; salud; software etc. que enfrenta el sistema en su conjunto.

A mayor abundamiento el traspaso de \$ 2.500 millones a SENAME, anunciado por S.E la Presidenta de la República en el mes de octubre de 2016, fue calificado transversalmente como una medida insuficiente, ya que el monto corresponde a menos del 1% del presupuesto institucional anual y principalmente porque fue dirigido a paliar en parte los déficits de los Programas de Administración Directa en circunstancias que su cobertura alcanza solo el 5% del total del sistema.

Reflejo de lo anteriormente expuesto, es que el presupuesto 2017 nada dice respecto a dos aspectos fundamentales que fueron relevados por la Institución en el Exploratorio del Presupuesto para 2017, a saber:

- MM\$ 3120 Millones adicionales para aumentar las subvenciones a Organismos Colaboradores en materia de protección.
- MM. \$3480 millones para el Mejoramiento y Construcción de Centros Residenciales de Administración Directa, entre otros, la Construcción Cread Coyhaique; Conservación Residencia Emanuel de Copiapó; Conservación Cread Pudahuel (Ejecución); Conservación CIP CRC San Bernardo (Ejecución) y la Reposición Centro de Reparación Especializada Niños Nuevo Amanecer (Ejecución).

3. Presupuesto Histórico (Comparación años 2012 a 2017) SENAME

AÑO	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017
Programa 1	\$120.575.952	\$ 127.647.911	\$ 138.023.439	\$ 157.136.561	\$ 179.939.841	\$ 180.976.216
Programa 2	\$ 71.316.189	\$ 71.803.940	\$ 75.567.602	\$ 88.737.617	\$ 83.273.630	\$ 98.767.106
Total	\$191.892.141	\$ 199.451.851	\$ 213.591.041	\$ 245.874.178	\$ 263.213.471	\$ 279.743.322
VARIACION % ANUAL		3,9	7,1	15,1	7,1	6,3
VARIACIÓN EN MM\$		\$ 7.559.710	\$ 14.139.190	\$ 32.283.137	\$ 17.339.293	\$ 16.529.851

4. Presupuesto Histórico (Comparación años 2012 a 2017) Organismos Colaboradores / Programas Administración Directa SENAME

AÑO	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017
Subvenciones Organismos Colaboradores	\$ 84.094.607	\$ 102.017.694	\$ 128.311.150	\$ 142.166.097	\$ 146.541.672
AADD	\$ 59.611.840	\$ 63.768.040	\$ 76.724.308	\$ 81.111.159	\$ 98.767.106
Total	\$	\$	\$	\$	\$

	143.706.447	165.785.734	205.035.458	223.277.256	245.308.778
VARIACION % ANUAL OCAS		21,3	25,8	10,8	3,1
VARIACION % ANUAL AADD		7,0	20,3	5,7	21,8
% del presupuesto OCAS respecto del total	58,5	61,5	62,6	63,7	59,7

5. Respecto al presupuesto Institucional para el año 2017 cabe destacar lo siguiente:

- a. El presupuesto destinado a los Organismos Colaboradores aumenta solo un 0,2% respecto del año 2016 llegando a MM\$ 170.096.897 y su participación en el global cae 4 puntos porcentuales de un 63.7% a un 59.7% lo que implica un cambio en los énfasis que el Ejecutivo pretende establecer para la Institución, relevando la importancia de los Programas de Administración Directa en desmedro de los gestionados por los Organismo Colaboradores.
- b. El presupuesto 2017 es, en términos generales, es un presupuesto de continuidad. En efecto a nivel global su crecimiento es el más bajo desde el año 2014.
- c. Llama la atención el mínimo aumento en la dotación máxima de personal 2.9% (de 309 a 318), y el aumento sustantivo en horas extraordinarias año de un 44% (de \$39.338 a \$70. 492 miles).

Al respecto, es posible concluir que el Ejecutivo no ha podido resolver los problemas históricos graves de falta profesionales y de personal técnico y administrativo competente (particularmente en el caso de los Educadores de Trato Directo); malas condiciones laborales, exceso de horas trabajadas y sobre turnos; alta rotación de personal, ausentismo laboral y excesivas tasas de licencias médicas por enfermedades psiquiátricas, etc. todo lo cual repercute en las condiciones en que son atendidos y en la efectividad de los planes de intervención de los niñas, niños y adolescentes, situación que ha sido expuesta en reiteradas oportunidades por académicos, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil.

6. Se observa también una disminución de 399% (\$106.993 a \$21.459 miles) en los montos destinados a la capacitación y perfeccionamiento, aspectos claves para la supervigilancia técnica y financiera de los programas administrados por las OCAS

Lo anterior es un aspecto clave para el buen funcionamiento del sistema, por cuanto de los antecedentes expuestos en la Comisión por las autoridades del SENAME existe un déficit importante en las áreas de supervisión técnica y financiera de los programas institucionales.

Al respecto cabe señalar que uno de los Objetivos Estratégicos Institucionales del Servicio Nacional de Menores es el de “Supervisar tanto el cuidado de los niños, niñas 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.”

Ahora bien, según oficio N° 621 de fecha 13 de junio de 2016, del Director Nacional del SENAME, Hugo Herrera Andreucci, para llevar a cabo esta labor, la institución cuenta con:

- a. 102 Supervisores Técnicos, para la supervigilancia de 1.204 proyectos del SENAME a Nivel Nacional, con un promedio de 12 proyectos c/u.
- b. 74 Supervisores Financieros.

Con fecha, 24 de julio de 2013, Abdul Flores, Director Nacional de Afuse, supervisor técnico, declaró al portal www.vidasindical.cl lo siguiente²⁶:

²⁶<http://www.vidasindical.cl/contenido/noticia.php?varbajada=4870>

“Los supervisores tienen a cargo una determinada cantidad de centros de colaboradores. En estos momentos son alrededor de 15 por supervisor técnico. También está la parte administrativa que tienen que cumplir de acuerdo a las metas que tiene el servicio. Están casi todo el tiempo llenando formularios y haciendo informes. Es realmente complicado. Se ve las carpetas de los niños, la conversación con ellos. Evaluaciones. Trabajo con las duplas psicosociales, reuniones con el director del centro, etc.”

Lo anterior, es corroborado por la información oficial de la Institución, de la cual es posible desprender que la falta de personal para la supervisión técnica es dramática en algunas regiones; por ejemplo:

- a. Atacama: 47 proyectos a supervisar por 3 Supervisores Técnicos (16 proyectos en promedio)
- b. Coquimbo: 58 proyectos a supervisar por 4 Supervisores Técnicos (14 proyectos en promedio)
- c. Valparaíso: 163 proyectos a supervisar por 13 Supervisores Técnicos (13 proyectos en promedio)
- d. Los Lagos: 74 proyectos a supervisar por 6 Supervisores Técnicos (13 proyectos en promedio)
- e. Región Metropolitana: 305 proyectos a supervisar por 25 Supervisores Técnicos (13 proyectos en promedio)

Por otra parte, resulta extremadamente preocupante la existencia de proyectos que no han sido objeto de supervisión económica alguna en los últimos tres años.

En efecto, según los datos aportados por SENAME de 2.684 proyectos de los cuales se recibió información.

- a. 338 no habían sido objeto de supervisión financiera en los últimos 3 años
- b. 224 habían sido supervisados financieramente 1 vez en los últimos 3 años
- c. 189 habían sido supervisados financieramente 2 veces en los últimos 3 años

Por otra parte, resulta preocupante la disminución en un 45.1% de las supervisiones financieras realizadas por SENAME a sus programas dependientes si se comparan los años 2013 y 2015.

Lo anteriormente expuesto, demuestra en conclusión de esta comisión la indolencia en el cuidado y buen uso de los recursos públicos asignados a la Institución, cuestión que está a la base de las graves deficiencias institucionales que esta Comisión pudo latamente comprobar durante su investigación.

Agrava lo anterior que en el presupuesto para el año 2017, se eliminó el programa de Fiscalización a Centro de Menores. El cual pretendía levantar y sistematizar información relevante de las residencias del Sistema de Protección de Menores y para el seguimiento a los Centros de Justicia Juvenil.

7. En cuanto al Programa de Administración Directa hay un incremento del 18.6% con respecto al 2016. Esta alza se explica por:

- a. Un alza del 12.6% en gastos en personal
- b. Un 583,6.4% de aumento en adquisición de vehículos.
- c. Además de una variación en la dotación máxima de 4.3% (personal aumenta de 3.802 a 3.964).
- d. Por otra parte, se incrementa el gasto asociado a la propuesta de mejoramiento de calidad de vida laboral de los funcionarios en \$191.527 miles.
- e. Aumento por el gasto administrativo asociado a la extensión del programa 24 horas, de \$243.741 miles.

8. Se aumenta solo un 2.99% en los recursos destinados a la oferta de programas de protección de derechos para niños y niñas, con el objetivo de dar cumplimiento a los tribunales de familia (80 bis). A octubre de 2016, hay más de MM\$ 3500 millones que se deben a los organismos colaboradores por este concepto.

En efecto a noviembre de 2016, SENAME mantenía una deuda de más de \$ 3.500 con distintos Organismos Colaboradores en virtud de atenciones ordenadas por los Tribunales de Familia por aplicación del artículo 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia, cuestión que relevó entre otro el Juez Coordinador del Centro de Medidas Cautelares de Santiago.

Cabe señalar que para dar cumplimiento a las ordenes emanadas de Tribunales, el SENAME dispone de recursos especiales, asignados por la ley de presupuesto para estos efectos, que el año 2016 alcanzaron a M\$ 12.036.340, generando cupos adicionales en los programas administrados por los organismos colaboradores, quienes finalmente llevan a cabo la medida dispuesta por los jueces.

Los hechos fueron corroborados por SENAME mediante Ord. 3680 de fecha 16 de diciembre de 2016, que señala textualmente que “Durante 2016, la deuda generada por esta materia al mes de noviembre, asciende a M\$8.701.201, la que se estima normalizar dentro del mes diciembre 2016 y enero 2017.”

Cabe destacar que con fecha 11 de mayo de 2017, la Corporación Ciudad del Niño hizo público²⁷ que SENAME mantendría una deuda de \$ 1.162 millones de pesos con dicha institución, lo que correspondería al pago de 110 programas de atención de niños niñas y adolescentes en nueve regiones del país.

²⁷<http://www.latercera.com/noticia/fundacion-denuncia-al-sename-deuda-1-162-millones/>

Lo anterior daría cuenta de que, a la fecha, los incumplimientos financieros del SENAME con los Organismos Colaboradores se mantendrían cuestión que reviste la mayor gravedad, por cuanto por ley SENAME se encuentra obligado a adoptar todas las medidas tendientes a generar la oferta programática necesaria en favor de los niños vulnerados en sus derechos y dar cumplimiento a los requerimientos de los Tribunales de Familia en materia de protección y eso implica destinar los recursos necesarios para ello, lo que a la luz de los antecedentes no se está ocurriendo.

9. Otro aspecto a considerar es que la Subvención a Proyectos Área Justicia Juvenil no presenta variaciones, manteniendo exactamente el mismo presupuesto que el año 2016 (MM\$ 23.409.871)

10. Por otra parte, se establece una transferencia a SENADIS de \$145.354 miles, para el traspaso de 56 personas en situación de discapacidad de las más de 1.900 que declara atender el Servicio en sus estadísticas del año 2015.²⁸

11. Mala Evaluación de Programas administrados por SENAME²⁹

Para esta Comisión resulta pertinente relevar el hecho de que, en el último año, tres de los programas administrados por SENAME fueron calificados con desempeño insuficiente acorde a la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) 2016 realizada por la Dirección de Presupuestos.

Dichos programas se ejecutan desde el año 2008 a nivel nacional, después de que entrara en vigencia la Ley N°20.084 (LRPA). Los programas en comento son:

- a. Medidas Cautelares ambulatorias (MCA) y salidas alternativas (PSA)
- b. Apoyo a la Reinserción Social (ASR)

²⁸ Anuario estadístico Sename 2015

²⁹ Fuente Instituto Libertad y Desarrollo

- c. Sanciones No Privativas de Libertad Compuesto por Libertad asistida (PLA), libertad asistida especial (PLE) y servicios en beneficio de la comunidad (SBC) y reparación del daño.

Cabe resaltar que, tanto el programa Libertad asistida como el de Servicios en Beneficio de la Comunidad presentan una tasa de reincidencia en 12 meses que bordea el 40%. Por su parte, el Programa de Libertad asistida Especial, presenta una tasa que bordea el 30%.

A mayor abundamiento estas cifras de reincidencia aumentan en un periodo en los últimos 24 meses.

De lo anteriormente expuesto es posible concluir que las falencias institucionales no solo se encuentran acotadas en el área proteccional del SENAME sino también comprenden su componente de Responsabilidad Penal Adolescente; cuestión que el estado debe corregir en el más breve plazo a través una reformulación de la Institucionalidad vigente.

12. Para esta Comisión resulta inexplicable que el presupuesto institucional para el año 2017, nada dice respecto de cómo se abordará la brecha de más de 8.300 niños que mensualmente se encuentran en listas de espera para ingresar a los programas de protección del SENAME, cuestión especialmente grave ya que al menos el 10% de ellos corresponde a menores que requieren de una intervención urgente decretada por los Tribunales de Familia en virtud de la aplicación del artículo 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia.

13. Esta Comisión Investigadora ha constatado la existencia de fondos empozados, que, en palabras de la Directora Nacional del SENAME, son fondos que “se mantienen en las cuentas corrientes de los proyectos ya que... uno, no tienen un destino comprometido porque los proyectos no han

informado en qué se van a utilizar estos fondos, y, dos, tienen un destino comprometido que todavía no se ejecuta”.

Al respecto, señala que es la propia Ley de Subvenciones la que permitiría el empozamiento de fondos. Tanto la Directora de SENAME como los asistentes por Corporación Opción, declararon a esta Comisión que una de las causas del empozamiento de fondos es la provisión de recursos para gastos que puedan darse a futuro.

En opinión de esta comisión, la interpretación y argumentos aducidos por la Directora Nacional para justificar la existencia de estos fondos empozados no es correcta, y, por el contrario, el Título VII del Decreto Supremo 841 del Ministerio de Justicia³⁰ contempla normas expresas tendientes a evitar dicho fenómeno, ejemplo de lo anterior es su artículo 65 que establece la obligación para los Organismos colaboradores de destinar los fondos para el cumplimiento de las actividades propias de la subvención, y luego, en el artículo 70, la norma que obliga al Organismo Colaborador a reutilizarlos o restituirlos al SENAME.

Por lo anterior, la Comisión Investigadora concluye que el SENAME y su Directora Nacional han faltado a su deber de fiscalización, y han incumplido en forma grave lo preceptuado en el artículo 69 del mismo Reglamento, en cuanto a, no obstante estar en conocimiento del empozamiento de fondos, según se colige de las declaraciones de la Directora Nacional, han continuado entregando nuevos fondos a los organismos privados que le prestan colaboración y que no han rendido cuenta de la debida inversión de las subvenciones en los términos de los artículo 65 y 70. Por lo tanto, se encuentran en falta de su deber de enviar todos los antecedentes respectivos a la Contraloría General de la República a la máxima brevedad.

IV. ANÁLISIS DEL ROL DE LOS ORGANISMOS COLABORADORES DEL SENAME Y PERTINENCIA DE UNA EVENTUAL MODIFICACIÓN A LA LEY N° 20.032

³⁰ “APRUEBA REGLAMENTO DE LA LEY N° 20.032, QUE ESTABLECE UN SISTEMA DE ATENCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVES DE LA RED DE COLABORADORES ACREDITADOS DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES, Y SU REGIMEN DE SUBVENCION”

QUE ESTABLECE SISTEMA DE ATENCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVES DE LA RED DE COLABORADORES DEL SENAME Y SU REGIMEN DE SUBVENCION.

Según los antecedentes aportados a esta Comisión por las diversas organizaciones sociales que asistieron a esta instancia, a principios de 1990, 48.000 niños y niñas eran atendidos por la red del Servicio Nacional de Menores, de los cuales el 65% aproximadamente, se encontraba en “internamiento” (hogares de niños), a ellos se deben sumar los más de 8.000 menores de 18 años que se encontraban, a esa época, en recintos de Gendarmería.

En otros términos, a principios de la década de los 90' un total de 56.000 niños, niñas y adolescentes se encontraban atendidos o bajo supervisión del Estado de los cuales un 68% se encontraba bajo algún régimen de internación.

Para el año 2000 la cifra de niños y niñas atendidos por la Red del Sename había crecido un 46%, alcanzando los 70.000 anuales, de ellos el 40% se encontraba en “hogares” o, en centros para infractores y el 60% restante en programas ambulatorios.

Finalmente, para el año 2010 eran atendidos por la Red del Sename 170.000 niños y niñas, de ellos el 13% aproximadamente, se encontraban en residencias o, en centros para infractores y el 87% restante era atendido en programas ambulatorios.

Paralelamente, el año 1990 eran 135 instituciones distintas del Servicio Nacional de Menores las que implementaban una oferta de 532 Programas y centros, para el año 2.000 la cifra había crecido un 89% llegando a 256 instituciones, administrando 984 programas y centros, finalmente para el año 2010 eran 526 instituciones (donde más de 100 corresponden a Municipios), administrando alrededor de 1.173 programas y centros.

Al 31 de octubre de 2016, el número de Instituciones que detentan la calidad de Organismos Colaboradores acreditados de las funciones del Servicio Nacional de Menores llegaba a un total de 775.³¹

Las cifras anteriormente expuestas revelan la importancia de la sociedad civil organizada bajo la figura de Organismos No Gubernamentales, Fundaciones, Corporaciones etc.

Esto es reflejo de una interacción positiva entre el Estado y las Instituciones sin fines de lucro de la sociedad civil, cuyas sinergias le agrega valor y potencia la actuación del Estado³²fortaleciendo al mismo tiempo, los procesos democráticos en el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, según las cifras oficiales del Servicio Nacional de Menores (SENAME) durante el año 2015, realizó un total de 234.292 atenciones a niños, niñas y adolescentes en las distintas áreas y programas, en todo el país^{33 34}, las que son llevadas a cabo por 376 Organismos Colaboradores y 62 centros administrados directamente por la Institución.³⁵

En otros términos, 166.684 niños, niñas y adolescentes, fueron atendidos en algunas de las tres áreas del Sename: 88% (146.683) en el área de protección, 11,21%

³¹ Ord 7709 de fecha 28 de noviembre de 2016 del Señor Subsecretario de Justicia remitido a Comisión Investigadora de la Situación de los Menores de edad en Chile

³² *"Manual de la OCDE para la participación de la sociedad civil en Políticas Públicas"*, 2006, Secretaría para la Función Pública. También desde la Convención sobre los Derechos del Niño y desde las Observaciones Generales del Comité respectivo de la ONU, se promueve una participación activa de los organismos de la sociedad civil. Similar cosa vemos en toda la documentación del Instituto Interamericano del Niño de la OEA, en nuestro continente.

³³ Fuente: Anuario Estadístico Institucional 2015

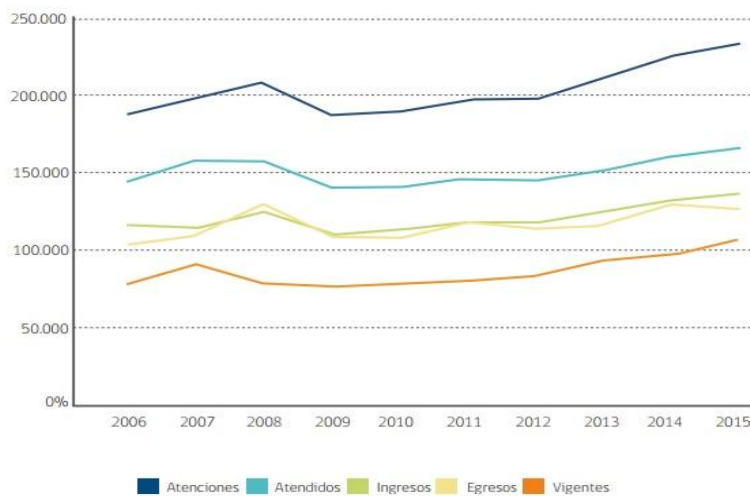
³⁴ Nuevamente debe recurrirse a cifras del año 2015, por cuanto SENAME no ha hecho públicas ni remitido a esta Comisión Investigadora las cifras correspondientes al año 2016.

³⁵ La cifra no incluye a los Municipios con lo que se alcanza un total de 600 las instituciones, desarrollando alrededor de 1.716 Programas y Centros.

(18.698) en el área de Responsabilidad Penal adolescente (RPA) y el 0,7% (1.303) en el área de adopción.³⁶

De ellos, el 1,19% (1.995) presentan algún tipo de situación de discapacidad³⁷ y se encuentran preferentemente atendidos bajo el área de protección del Sename Cabe hacer presente, que desde el año 2008 se ha presentado un alza sostenida respecto del número de atenciones y número de niños atendidos por el SENAME.

Gráfico N°1: Tendencia comparativa de niños, niñas y adolescentes ingresados, atendidos, vigentes, egresados y atenciones (2006 - 2015)



Respecto del área de Protección, es posible señalar que el número de ingresos ha crecido sostenidamente de 88.746, en el año 2009 a 116.652, el año 2015, esto corresponde a un aumento de un 31,44%.

La misma situación, se aprecia al analizar el número de atenciones de esta área, que el año 2009 ascendían a 154.937, mientras que el año 2015 llegaron a 199.112. Es decir, en 6 años el número de atenciones creció en un 28,51%.

Ahora bien, según información oficial del SENAME el Número Total de NNA atendidos en materia de protección en administración directa no supera en 2%

³⁶Idem.

³⁷En base a información del Anuario Estadístico, pero éste no necesariamente recoge con exhaustividad la información referida a discapacidad o necesidades especiales.

mientras que el número de NNA atendidos por Organismos Colaboradores supera el 98%.

	2012	2013	2014	2015	abr-16
N° NNA Atendidos por Administración Directa SENAME	1.893	1.675	1.471	1.350	1.114
N° NNA Atendidos por Organismos Colaboradores	123.132	129.609	138.888	145.333	110.378
N° de NNA Atendidos DEPRODE	125.025	131.284	140.359	146.683	111.492
Porcentaje de NNA Atendidos por Organismos Colaboradores	98,49	98,72	98,95	99,08	99,00
Porcentaje de NNA Atendidos por AADD	1,51	1,28	1,05	0,92	1,00

Para llevar a cabo estas atenciones el Estado de Chile, proporciona el 100% de los recursos para el funcionamiento de los Programa de Administración Directa y entre un 30% y 60% para el funcionamiento de los Programas que llevan a cabo los Organismos Colaboradores del Sename.

Cabe señalar que, pese a que los Organismos Colaboradores atienden a más del 98% de los NNA en materia de protección, reciben solo alrededor del 60% del presupuesto. Por el contrario, pese a que los Programas de Administración Directa del SENAME atienden a menos del 2% de los niños, estos reciben alrededor del 40% de los recursos.

AÑO	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017
Subvenciones Organismos Colaboradores	\$ 84.094.607	\$ 102.017.694	\$ 128.311.150	\$ 142.166.097	\$ 146.541.672
AADD	\$ 59.611.840	\$ 63.768.040	\$ 76.724.308	\$ 81.111.159	\$ 98.767.106
Total DEPRODE	\$ 143.706.447	\$ 165.785.734	\$ 205.035.458	\$ 223.277.256	\$ 245.308.778
% del	58,5	61,5	62,6	63,7	59,7

presupuesto OCAS respecto del total					
---	--	--	--	--	--

Ahora bien, dentro de las líneas programáticas en materia de protección la que más cuestionamientos ha recibido en el último tiempo, particularmente desde la muerte de Lissette Villa en abril de este año, es la modalidad residencial.

Al respecto, es pertinente señalar que según información oficial del SENAME³⁸ la línea programática residencial se lleva a cabo bajo dos modalidades:

- a. **Administraciones directas:** que corresponden a Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD) son una modalidad de atención de tipo residencial, orientados a desarrollar estrategias de intervención especializada centradas en brindar adecuada calidad de vida, reparar el daño asociado a la exposición reiterada a diversas situaciones de vulneración de derechos y restituirlos a la población infantil y juvenil que presenta necesidad de protección especial. El sujeto de atención de esta modalidad presenta vulneraciones asociadas a una alta complejidad.

- b. **Centros residenciales:** Los centros residenciales son aquellos destinados a la atención de los niños, niñas y adolescentes privados o separados de su medio familiar, que tiene por objeto proporcionar de forma estable a los niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar, alojamiento, alimentación, abrigo, recreación, estimulación precoz, apoyo afectivo y psicológico, asegurando su acceso a la educación, salud y a los demás servicios que sean necesarios para su bienestar y desarrollo. Son ejecutados por organismos colaboradores que reciben financiamiento de Sename a través de la Ley de Subvenciones N°20.032.

Según cifras del Ministerio de Justicia³⁹ al mes de julio de 2016, existen 247 proyectos residenciales administrados por Organismos Colaboradores en materia

³⁸Anuario estadístico 2015 institucional pág. 38

proteccional y 11 de Administrados Directamente por SENAME, lo que equivale al 4.26% de la oferta total.

Respecto del número de atenciones, el año 2015, estas alcanzaron un total de 14.245. De ellas el 80,67% (11.492) fueron realizadas por Organismos Colaboradores, mientras que 19,32% (2.753) fueron proveídas directamente por SENAME.

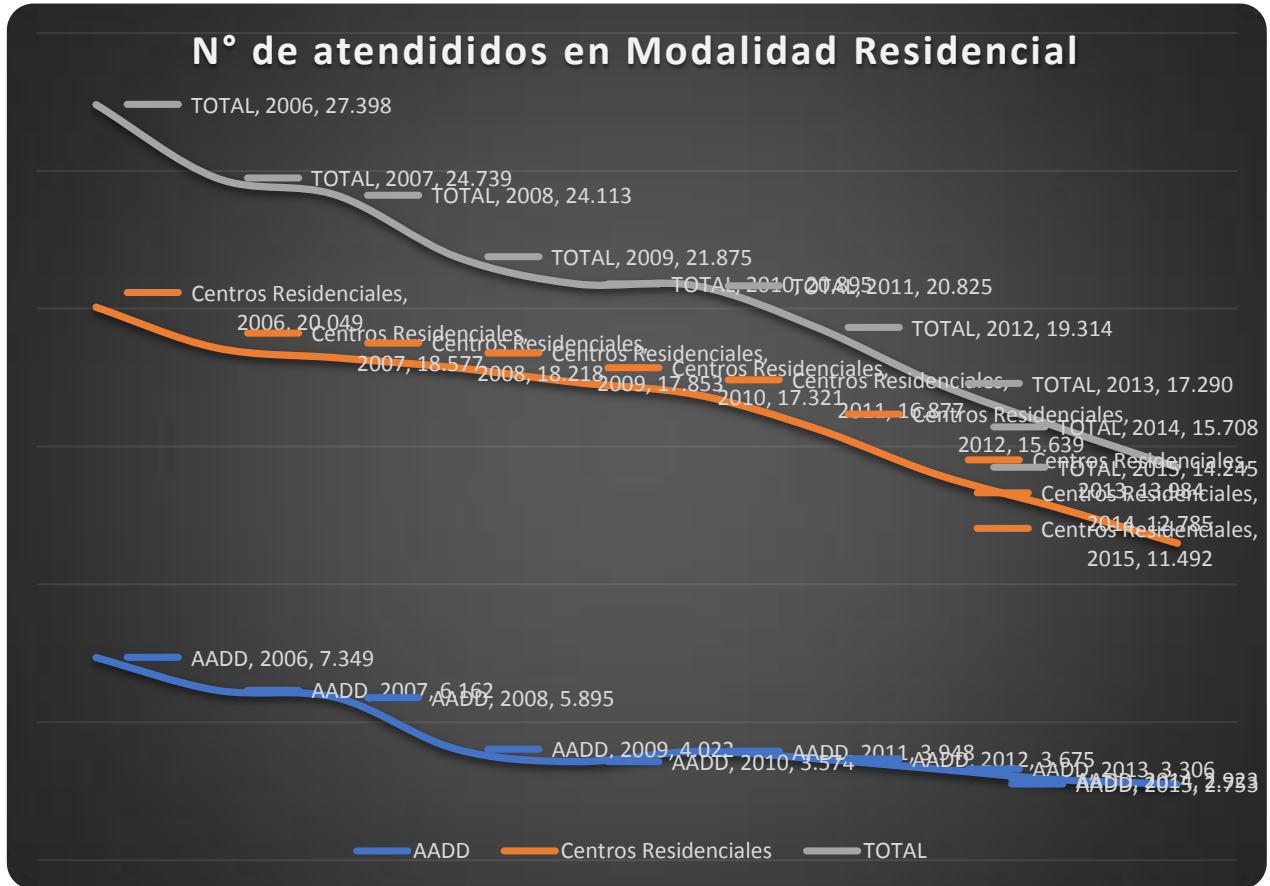
Al realizar un análisis de las cifras de atenciones realizadas por SENAME y sus Organismos Colaboradores entre los años 2006 y 2015 en la modalidad residencial del área de protección de derechos, es posible señalar que: de un total de 206.402, el 78,9% (162.795) fue realizada a través de Organismos Colaboradores, mientras que un 21,1% fue efectuado directamente por SENAME (43.607). Por otra parte, desde el año 2006, se observa una tendencia constante a la baja respecto del número de atenciones. En efecto, según las cifras del SENAME, el número de atenciones bajo esta modalidad ha disminuido en un 48% pasando de 27.398 el año 2006 a 14.245 el año 2015.

Ahora bien, al realizar el mismo análisis, esta vez respecto de las dos líneas programáticas involucradas, es posible desprender que existen diferencias significativas.

Tomando solo en consideración la Línea Programática denominada Centros Residenciales, es posible concluir que el número total de atenciones disminuyó un 42,68% en 9 años, pasando de 20.049 el año 2006 a 11.492 el año 2015.

Ahora bien, si se toma en cuenta solo en consideración la Línea Programática denominada Administraciones Directas, es posible concluir que el número total de atenciones disminuyó un 62,54% en 9 años, pasando de 20.049 el año 2006 a 7.349 a 2.753 el año 2015. Es decir, casi 20 punto porcentuales más que lo que disminuyeron las atenciones residenciales de los Organismos Colaboradores.

³⁹Presentación de la Sra. Ministra de Justicia Javiera Blanco a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados referente a 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, de fecha 11 de julio de 2016.
<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=68771&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>



Finalmente, al mes de abril de 2016 el número de niños, niñas y adolescentes vigentes en residencias de protección alcanzaba a 8.379.

Respecto del tamaño de programas que administran los Organismos Colaboradores el 25% (62) administran solo un centro residencial y existen pocos organismos más grandes, solo el 2,42% (6) atienden a más de 250 niños y estos centros varían en cuanto a la cantidad de niños que atienden, pero la mayoría no dan un cuidado masivo y en promedio tienen un total de 36 plazas.

En la modalidad de cuidado residencial, los Organismos Colaboradores, reciben en promedio una subvención de parte del SENAME⁴⁰ que asciende a \$262.000 mensual por niño existiendo variaciones dependiendo del tipo de programa que tengan asociados, el tipo de beneficiarios y el lugar donde se encuentran ubicados. En términos gruesos es posible señalar que las subvenciones se encuentran en el rango de entre los \$ 105.000 a \$ 460.000⁴¹.

Si bien, no existen cifras oficiales o estudios de costos publicados respecto de los Organismos Colaboradores, es posible contar con aproximaciones, como por ejemplo, la *Fundación Hogar de Cristo*.

En el caso del Hogar de Cristo, su programa de residencias tiene una cobertura de 144 plazas distribuidas en 8 residencias; con un costo aproximado por beneficiario de \$ 600.000 mensuales, recibiendo una subvención promedio mensual de \$ 276.387 por cada niño.

En este caso, si bien la inversión del Estado por niño representa un porcentaje mayor, respecto del total del Costo total de atención de un NNA, De acuerdo a información entregada por la Directora Nacional del Sename en la Comisión investigadora del Congreso, los Organismos Colaboradores tendrían costos de alrededor de \$ 650.000 mensuales.

⁴⁰ Regulada por los artículos 25 y siguientes de la Ley N° 20.032 que “ESTABLECE SISTEMA DE ATENCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVES DE LA RED DE COLABORADORES DEL SENAME, Y SU REGIMEN DE SUBVENCION” y por los artículos 23 y siguientes del Decreto 841 del Ministerio de Justicia que APRUEBA REGLAMENTO DE LA LEY N° 20.032, QUE ESTABLECE UN SISTEMA DE ATENCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVES DE LA RED DE COLABORADORES ACREDITADOS DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES, Y SU REGIMEN DE SUBVENCION”

⁴¹ Informe Transparencia (2016) Ver artículo “Costos Vulnerables” publicado el 19 Agosto 2016. Disponible en: <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2016/08/costos-vulnerables.shtml/>

Centros de Administración Directa

Según información del SENAME, los 11 Centros Residenciales de Administración Directa (CREAD), presentan montos de ejecución anual durante el año 2015 que en promedio alcanzan los \$ 1.324.915.389.- ⁴²

Al analizar la evolución de la ejecución presupuestaria correspondiente a los CREAD en materia de Protección entre los años 2012 y 2015, es posible concluir que se ejecutó un total de \$ 50.406.931.875, se realizaron 12.657 atenciones, lo que equivale a un total de 6.389 NNA atendidos en dicho período.

Con todo, al realizar un análisis más detallado, es posible apreciar, que:

- a. El Monto de recursos ejecutados por los CREAD creció en un 30,74% entre los años 2012 y 2015 llegando a 14.574.069.281 el año 2015.
- b. El número Total de atenciones, disminuyó un 25,09% en el mismo período, sin embargo, el costo por de cada una de ellas aumentó en un 74,52% llegando el 2015 a \$ 5.293.886.
- c. El número total de NNA atendidos por los CREAD, disminuyó en un 28,68% entre 2012 y 2015, sin embargo, el costo por atención aumentó en un 83,32% llegando el 2015 a \$ 10.795.607, es decir \$ 899.634 mensuales por cada uno.

AÑO	TOTAL EJECUTADO AADD	N° NNA ATENDIDOS	N° ATENCIONES	COSTO PROMEDIO ATENCION
2012	\$11.147.685.538	1893	3675	\$ 3.033.384
2013	\$11.766.515.400	1675	3306	\$ 3.559.140
2014	\$12.918.661.656	1471	2923	\$ 4.419.658
2015	\$14.574.069.281	1350	2753	\$ 5.293.886
TOTAL	\$50.406.931.875	6389	12657	\$ 3.982.534

⁴²En el cálculo se incluyeron los 11 CREAD informados por SENAME en materia de protección, y se contabilizó la ejecución presupuestaria anual correspondientes a Subtítulo 21 (personal); Subtítulo 21 (Viáticos); Subtítulo 22 (Bienes y Servicios de Consumo); Subtítulo 29 (Adquisición de Activos no financieros); Subtítulo 31 (Inversiones)

Finalmente, el monto aportado por SENAME para los NNA que se encuentran en sus Centros de Administración Directa⁴³ ⁴⁴ asciende a montos cercanos al \$1.800.000 mientras que el aporta a los organismos colaboradores es en promedio de \$262.000.⁴⁵

En razón de lo anteriormente expuesto esta comisión:

1. Releva el hecho que al Estado le cabe un rol preponderante en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas y sociales en materia de niñez. En virtud de lo anterior, el Estado puede apoyarse en el cumplimiento de las metas trazadas en materia de infancia en las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero no delegar su responsabilidad en esta materia en dichos organismos.
2. En efecto, el rol del Estado de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la persona humana especialmente respecto de niños, niñas y adolescentes es una obligación ineludible, tanto respecto de su actuar propio como en el de terceros.
3. Reconoce y valora la relación Estado y Organismos No Gubernamentales (Organismos no gubernamentales, fundaciones, Corporaciones sin fines de lucro etc.) estimando asimismo que este vínculo alberga enormes potencialidades para la innovación técnica y procesos de atención e intervención, entre otras.
4. Por otra parte, releva el hecho que las Organismos No Gubernamentales pueden establecer formas flexibles de trabajo con las comunidades o sujetos de intervención cuestión que al Estado en general le está vedado debido a que debe apegar su actuar estrictamente al principio de legalidad establecido en el artículo 7° de nuestra Constitución.

⁴³ Considerando el número de plazas.

⁴⁴ En base a Oficio N° 621 de fecha 13 de junio de 2016, del Director Nacional del SENAME a la Cámara de Diputados

⁴⁵ Lo anterior, implica un ejercicio financiero y en ningún caso un pronunciamiento respecto a que los estándares de atención y funcionamiento de los CREAD deban ser replicados por los Organismos Colaboradores.

5. Finalmente, reconoce que los Organismos No Gubernamentales retroalimentan las políticas públicas con un nivel de antecedentes y conocimientos en profundidad que, trabajados directamente desde el Estado implicarían enormes inversiones en recursos y tiempos, lo cual ha generado grandes ahorros a este último.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 1° inciso tercero de nuestra Constitución política es deber del Estado Reconocer y amparar “a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad” garantizándoles “la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos” y debe conducir sus esfuerzos en profundizar su importancia y ámbito de acción en el cumplimiento de los objetivos que como sociedad nos hemos trazado uno de los cuales es la protección de la infancia vulnerada en sus derechos.

Atendido lo anterior, esta Comisión concluye que la relación de Estado y Organismo no Gubernamentales presenta características, consecuencias y externalidades en general positivas para la sociedad civil.

Lo anterior, no obsta a que resulta necesario perfeccionar las normas en los cuales dicha relación se enmarca, en particular en lo que respecta a la administración de recursos públicos.

En dicho sentido, esta Comisión estima que el actual sistema de financiamiento de los Organismos Colaboradores y en especial el sistema de Subvenciones que entrega el Estado mediante los mecanismos establecidos en la Ley N° 20.032 no se encuentra a la altura de los requerimientos actuales; no se condicen con los estándares éticos y recomendaciones técnicas efectuadas por organismos internacionales y la academia y, en consecuencia, deben ser urgentemente modificados de manera de perfeccionar la institucionalidad actualmente existente; corregir las deficiencias de estos instrumentos; evitar la existencia de incentivos que acarreen como consecuencia la institucionalización excesiva de niños, niñas y

adolescentes en el programas del SENAME y mejorar la supervisión y fiscalización técnica y financiera para el buen uso de recursos públicos tanto en los programas de administración Directa como en aquellos que corresponden a los Organismos Colaboradores.

Por otra parte, esta Comisión reitera la urgente necesidad de revisar exhaustivamente y transparentar la oferta programática existente tanto en los Programas de Administración Directa como en los Organismos Colaboradores, con énfasis en la territorialidad de la misma y, por otra parte, establecer la demanda habitual y extraordinaria generada por los Tribunales de Familia de manera de generar los cambios legales y administrativos necesarios, para adecuar la oferta programática a la realidad existente; asegurar niveles de cobertura y calidad adecuados y evitar presiones de gestión y económicas innecesarias para el sistema.

En dicho sentido, resulta imperioso la adopción de medidas que permitan estimar de manera real los costos asociados a la intervención (estatal y no gubernamental) especializada en niños niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, con la finalidad de eventualmente modificar las actuales recursos asignados a los programas que administra directamente el SENAME y/o a las bandas de subvención existentes para sus Organismos Colaboradores de manera de propender a su ajuste a las necesidades reales.

Adicionalmente, se hace necesario considerar un cambio en los requisitos y forma de entrega de la subvención para la atención de los niños, niñas y adolescentes que se han visto vulnerados en sus derechos y garantías, pasando de un sistema de bandas de precios establecidos en Unidades de Subvención Sename que privilegia el financiamiento de la demanda y en particular por niño atendido, a uno cuyo factor de pago se base en las prestaciones efectivamente realizadas y en el logro de los objetivos planteados en los correspondientes planes de intervención individual para los usuarios del sistema, de manera de dar continuidad a los programas y asegurando su buen funcionamiento.

Por otra parte, es necesario aumentar los recursos que destina el Estado para la atención, tratamiento y reparación de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, a montos que permitan gestionar un servicio de calidad, con profesionales con amplia experiencia que puedan hacerse cargo de los complejos casos que el sistema atiende, y finalmente revisar los incentivos del sistema, para que estos estén puestos en darle al niño y su familia la mejor atención integral que requieran, y no en extender innecesariamente su permanencia en el sistema de protección.

La Comisión concluye que es urgente establecer y dar amparo legal a las prestaciones mínimas básicas que el Estado y sus Organismos Colaboradores deben entregar a niños, niñas y adolescentes usuarios de sus planes y programas en materia de infancia, de manera de garantizar de manera efectiva sus derechos fundamentales, particularmente la vida, salud y educación.

Finalmente estima esta comisión que se hace necesario mejorar la transparencia de los organismos colaboradores acreditados (OCA), tanto en su constitución; financiamiento, situación financiera, uso de recursos públicos, gestión y orientaciones técnicas y resultados obtenidos; de manera de evitar la duplicación de funciones; el empozamiento de recursos; la existencia de conflictos de interés en las actividades de diagnóstico y tratamiento de niños, niñas y adolescentes etc.

Como contraprestación, esta Comisión concluye en necesario aumentar los recursos necesarios para mejorar el nivel y el número de las supervisiones técnicas y financieras realizadas por SENAME a sus Organismos Colaboradores de manera que la autoridad respectiva cuente con herramientas útiles para la toma de decisiones en particular en lo referido a la pertinencia y eficacia de los procesos de intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados y en el buen destino de los recursos traspasados a la administración de terceros.

V. DEFICIENCIAS EN MATERIA DE ATENCIÓN DE SALUD FÍSICA Y MENTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SUJETOS A MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

La Convención de Derechos del Niño en su artículo 4° impone a los Estados partes la obligación de implementar todas las medidas para dar efectividad a los derechos ahí reconocidos, y en materia de derechos económicos, sociales y culturales exhorta a los Estados a la asignación de recursos hasta el máximo de sus capacidades.

Artículo 4

Los Estado Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Particularmente, en relación a aquellos niños que han sido objeto de internación, los Estados partes se comprometen en virtud de lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención a proporcionar atención, protección y tratamiento de la salud física y mental y exámenes periódicos.

Artículo 25

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Por su parte, en las Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de nuestro país, del 30 de octubre del año pasado, dicho organismo de supervisión convencional señaló al Estado de Chile, particularmente en materia presupuestaria:

“Asignación de recursos

14. Preocupa al Comité que siga sin existir un mecanismo de control del presupuesto que supervise las asignaciones presupuestarias desde el punto de vista de los derechos del niño y asegure una distribución equilibrada de los recursos para reducir las disparidades. Preocupan también al Comité las dificultades experimentadas para identificar los gastos relacionados con los derechos del niño entre las distintas partidas presupuestarias, lo cual no permite evaluar el efecto de las medidas de ajuste presupuestario en los derechos del niño ni garantizar un presupuesto específico y progresivo para las políticas relativas a esos derechos.

15. Habida cuenta de su día de debate general sobre el tema “Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados”, celebrado el 21 de septiembre de 2007, y recordando su recomendación anterior (CRC/C/CHL/CO/3, párr. 17), el Comité recomienda al Estado parte que:

a) Utilice un enfoque basado en los derechos del niño para preparar el presupuesto estatal, aplicando un sistema de seguimiento de las asignaciones y la utilización de los recursos para cuestiones relacionadas con la infancia. El Estado parte también debe utilizar este sistema de seguimiento para evaluar de qué manera las inversiones en cualquier sector pueden servir el interés superior del niño, asegurando que se midan los diferentes impactos en las niñas y los niños, y en los niños y niñas en diversas situaciones de vulnerabilidad.

b) Vele por que el proceso presupuestario sea transparente y participativo gracias a un diálogo con la ciudadanía, en especial con los niños, y una adecuada rendición de cuentas de las autoridades locales.

c) Defina partidas presupuestarias estratégicas para los niños en situaciones desfavorables o vulnerables que puedan requerir medidas sociales afirmativas, y procure que dichas partidas aumenten progresivamente y se mantengan incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias.

d) Siga solicitando, a tal fin, asistencia técnica a entidades como el UNICEF.

Asimismo, particularmente en relación a aquellos menores privados de su entorno familiar, el Comité señala en el literal g) del párrafo 54:

“Niños privados de un entorno familiar

54. Preocupa al Comité que el número de niños en centros de acogida de tipo residencial no familiar siga siendo muy elevado si se compara con el número de niños ubicados en otros tipos de centros de atención. Preocupan también al Comité la calidad de la atención facilitada y los presuntos casos de violencia contra niños en esos lugares.

55. El Comité recuerda su recomendación anterior (CRC/C/CHL/CO/3, párr. 45) y recomienda al Estado parte que:

g) Asegure una asignación suficiente de recursos humanos, técnicos y financieros a centros de cuidados alternativos y servicios pertinentes de atención al niño para facilitar la rehabilitación y la reintegración social de los niños que residen en ellos, en la mayor medida posible;” (énfasis agregado)

Todo lo anterior contrasta con el presupuesto 2017 del Servicio Nacional de Menores y con los recursos asignados en otras partidas a la infancia, no solo en razón de la magnitud del aumento de estos, sino también desde la perspectiva de las prioridades. Lo que más llama la atención es que las subvenciones, tanto para el área de protección de menores como para el área de justicia juvenil, prácticamente no tienen aumento en su presupuesto: 0,1% y 0,0% respectivamente.

De esta manera, no solo se constata un aumento insuficiente y alejado del estándar que nos impone la Convención de Derechos del Niño; sino también una inconsistencia de acuerdo a las prioridades presupuestarias en atención a las informaciones y antecedentes que hemos conocido en el último tiempo, en especial en lo referido a la atención de salud física y mental de los menores que se encuentran en los programas del Servicio Nacional de Menores.

Particularmente en el caso de la salud mental, el propio Servicio ha señalado que alberga cerca de 1.334 menores con patologías mentales severas, de las cuales un número importante tiene potencial riesgo vital. Asimismo, en comparecencia a esta Comisión, funcionarios del Ministerio de Salud afirmaron que las evaluaciones psiquiátricas de los menores que se encuentran al interior del sistema residencial, no eran practicadas por psiquiatras sino por médicos generales; lo que a nuestro entender vulnera no solo lo preceptuado en la Convención, sino incluso el mandato constitucional de protección a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas.

Estos temores son, por cierto, reivindicados por las cifras recientemente conocidas acerca de menores fallecidos mientras eran objeto de atención en los programas del Servicio Nacional de Menores; algo que sin duda deja en evidencia la necesidad imperiosa de fortalecer el sistema de protección y las prestaciones de salud al interior de los centros, cualquiera sea su naturaleza o propiedad.

De esta manera, el estándar del “máximo de recursos disponibles” evidentemente no se concreta en materia de derecho a la salud, obligación internacional no solamente adquirida por medio de la Convención de Derechos del Niño, sino también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (PIDESC). Concretamente, el artículo 2.1 de dicho Tratado Internacional señala:

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Por otra parte, los artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁶ y 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁷, establecen dos importantes obligaciones en materia de Derechos Humanos: respetar los derechos fundamentales de las personas sujetas a su jurisdicción y garantizar su ejercicio y goce. Se trata de obligaciones de exigibilidad inmediata, y que particularmente en lo referido a garantizar, importa que los Estados tomen todas las medidas necesarias para asegurar que las personas bajo su jurisdicción estén en condiciones de ejercer y gozar los derechos reconocidos en ambas convenciones. Lo anterior impone no solo la obligación de no incurrir en acciones violatorias de los derechos humanos, sino la de tomar acciones positivas y concretas destinadas a asegurar su ejercicio y goce.

Cabe señalar que si bien las normas antes aludidas pertenecen al Pacto de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana de Derechos Humanos; es del caso señalar que la magnitud de la tragedia que afecta a los menores internados en los centros del Servicio Nacional de Menores; ya trasciende la mera atención de salud, para convertirse en un asunto que amenaza con seguir cobrando la vida de niños, niñas y adolescentes que llegaron en busca de cobijo estatal. En este punto, la Corte Constitucional Colombiana ha desarrollado un interesante enfoque de aplicación inmediata e imperativa de derechos prestacionales en conexión con derechos individuales, como salud y vida, dignidad humana y omisión de prestación de derecho

⁴⁶ **Artículo 2**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁴⁷ **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

de carácter económico social, todo ello mediante una adecuada ponderación en las circunstancias específicas del caso⁴⁸.

Por lo mismo, los caracteres de las deficiencias que adolece el sistema de protección, suponen que los esfuerzos presupuestarios y las acciones gubernamentales no aceptan un margen de discrecionalidad por parte de las autoridades de Gobierno. El Estado tiene el deber de tomar medidas, particularmente en lo que se refiere al presupuesto público, considerando entre sus prioridades la atención de los menores vulnerados, y de resguardar su integridad física o psíquica.

No destinar todos los recursos disponibles a la atención directa de los menores al interior de los centros supone desobedecer el mandato de la Convención de Derechos del Niño y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; pero también la obligación universal de protección a la vida consignada en diversos cuerpos normativos ratificados por nuestro país –tanto del Sistema Universal como Interamericano- y que adquiere por cierto el carácter de norma de *Jus Cogens*. Ello también importa vulnerar el mandato de protección a la vida y a la integridad física y psíquica considerado en nuestra Carta Fundamental.

Ahora bien, el propio Servicio ha señalado que alberga cerca de 1.334 menores con patologías mentales severas, de las cuales un número importante tiene potencial riesgo vital.

Al respecto cabe hacer presente, que en el testimonio prestado ante esta Comisión Investigadora, funcionarios del Ministerio de Salud afirmaron que las evaluaciones psiquiátricas de los NNA que se encuentran al interior del sistema residencial, no eran practicadas por psiquiatras sino por médicos generales; lo que a nuestro entender vulnera no solo lo preceptuado en la Convención, sino que el mandato constitucional de protección a la vida y a la integridad física y psíquica de las personas.

⁴⁸ **NOGUEIRA ALCALA**, Humberto. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES COMO DERECHOS FUNDAMENTALES EFECTIVOS EN EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINOAMERICANO. **Estudios Constitucionales**, Santiago, v. 7, n. 2, p. 143-205, 2009.

Cabe señalar que en opinión de esta comisión existe ineficiencia del Ministerio de Salud al no priorizar la atención de salud de los menores en la Red SENAME, y ello se manifiesta en la escasa oferta de camas psiquiátricas existente y la insuficiencia de prestaciones y de atención especializada. Esta situación solo puede ser resuelta mediante una profunda intervención del Ministerio de Salud y una efectiva coordinación entre este Organismo y el resto de las instituciones en materia de infancia, y por tanto el Gobierno y particularmente la S.E. la Presidenta de la República debiese interceder directamente para involucrar de manera sustancial y concreta a esta cartera de Estado.

A juicio de esta Comisión, resulta preocupante que recién en el mes de octubre de 2016, se haya concluido el diagnóstico de salud a los niños, niñas y adolescentes usuarios del sistema residencial, proceso que tuvo problemas en su diseño e implementación por cuanto cubrió solo 6.700 de los 8.300 menores originalmente considerados, lo que equivale a un 66% de los usuarios mensuales del sistema.

Pese a los resultados de dicho diagnóstico, que arrojó que al menos un tercio de los niños, niñas y adolescentes padecían alguna enfermedad -el 27% del total presentó alguna patología mental y el 6% alguna otra enfermedad crónica-, a la fecha el acceso prioritario a programas sigue siendo deficiente.

Por lo que resulta urgente abordar intersectorialmente y con el Ministerio de Hacienda a la resolución urgente de esta carencia.

A mayor abundamiento, de acuerdo a los datos entregados por el Ministerio de Salud en Sesión Especial sobre suicidio Infanto Juvenil el día 13 de septiembre del año recién pasado, Chile, hasta hace poco carecía de la especialidad de epidemiología psiquiátrica infanto-juvenil, de hecho recién el 2012, el doctor Benjamín Vicente y la doctora Flora de la Barra efectuaron un estudio al respecto y que mostró que en Chile el 22,5 por ciento de la población infanto-adolescente presenta algún trastorno mental.

Según dicho estudio, los niños de 4 a 11 años tienen un predominio de trastornos del comportamiento disruptivo, que agrupa el trastorno por déficit atencional, trastornos conductuales y trastornos oposicionistas, principalmente trastornos por déficit atencional.

En el grupo de adolescentes entre 12 y 18 años, predominan los trastornos del ánimo, los trastornos ansiosos y el abuso de sustancias.

El mismo estudio analizó las variables que se asociaban a la aparición de un trastorno psiquiátrico en este rango de edad y concluyó que es más frecuente en el género femenino; que la presencia de trastornos psiquiátricos en la familia aumenta las posibilidades de que los niños y adolescentes presenten trastornos, y que las familias que funcionan en forma armónica, tienen mejor pronóstico.

La deserción escolar es un factor de alto riesgo, al igual que los antecedentes de maltrato y de abuso sexual, que aparecen fuertemente claros como factores de riesgo para trastornos mentales.

El Ministerio de Salud admitió además en dicha sesión que Chile tiene una cobertura de tratamiento de salud mental menor al 20 por ciento de todas las personas que presentan alguna enfermedad mental, lo que es igual a decir que más del 80% de las personas que necesitan atención de salud mental no acceden a ella.

Las cifras de suicidio demoran mucho en validarse porque tienen que pasar por el Servicio Médico Legal y por la definición del sistema judicial, los que validan que esta muerte fue por suicidio y no por accidente o por acción de terceros.

Hasta donde se tienen datos, en el grupo de 5 a 9 años de edad, los casos de suicidio son dramáticos, son cifras muy pequeñas que no permiten analizar tendencia, sin embargo, resulta traumático ver que también en éste grupo etario aparecen casos de suicidio consumado.

Entre los 10 y 14 años de edad los casos aumentan y en el grupo de 15 a 19 años nos encontramos con tasas de casi 13 por cada 100.000 habitantes; que es superior a la tasa global de suicidio en el país.

Un aspecto muy fuerte en la aparición de estos trastornos son los determinantes sociales: los estudios de la OMS identifican la pobreza, la desigualdad, el endeudamiento, la falta de acceso a servicios de educación, salud, trabajo y en forma más incidente aún: la violencia y el abuso sexual, la violencia de género, el maltrato en la escuela, la mala calidad de vida laboral, la pobreza y soledad en la vejez, por mencionar diferentes determinantes que actúan en distintos momentos de la vida.

Aunque la cobertura en atención primaria para trastornos mentales en niños, niñas y adolescentes se ha triplicado desde el 2005, hoy sólo alcanza el 24% en promedio, la situación de las unidades de hospitalización psiquiátrica infanto-adolescente es aún peor; el año 2014, fecha del informe de la primera comisión investigadora del SENAME, había sólo 17 camas en todo el país, en la actualidad hay 157 camas operativas en el país, y durante el 2017, se llegaría a 196 camas infantiles y aún tendremos una brecha aproximada de 200 camas.

En cuanto a la formación de psiquiatras infantiles, esta ha sido una fuerte limitante para el desarrollo de la especialidad y para la instalación de servicios de psiquiatría, incluso ha limitado la existencia de GES de depresión para menores de 15 años, porque no había suficientes profesionales para garantizar su atención. En la actualidad hay 128 psiquiatras infantiles en proceso de formación.

Respecto del Programa Nacional de Prevención del Suicidio, que también es un compromiso país, se formalizó el 2013 y respecto de su implementación, el 2015 recibió un aporte presupuestario que permitió tres encargados para tres regiones.

En razón de lo anteriormente expuesto, en opinión de esta Comisión se debería concretar en el más breve plazo, el sistema informático de vigilancia nacional del suicidio, que según el MINSAL debería entrar en vigencia este año.

Adicionalmente, y con el objeto de responder integralmente a los casos más graves, se requiere, por una parte, la implementación de un sistema de urgencia psiquiátrica infanto juvenil, que permitiría que casos como el Lissette Villa tuvieran respuesta profesional adecuada y oportuna; y, por otra parte, se necesita la implementación de residencias de larga estadía para el tratamiento de los casos más complejos. Ambas iniciativas, hoy no existen en la red asistencial pública de salud.

Esta Comisión además plantea su preocupación por el bajo número de atenciones realizadas a los 1.334 niños, niñas y adolescentes del SENAME, del catastro original que presentaban “patologías físicas y mentales, de difícil manejo” de los cuales a diciembre de 2016 solo 164 habían recibido algún tipo de atención por parte de la red asistencial pública. Por otra parte, de los 951 menores del catastro original, cuyos casos requerían ser objetivizados “para ser atendidos dentro del sistema de salud”⁴⁹, no existe información disponible y de existir no fue entregada a esta Instancia investigativa.

Por otra parte, esta comisión plantea la urgente necesidad de aumentar la cobertura de camas psiquiátricas disponibles en el país de las 80 (50%) se encuentran en Santiago. En efecto, se estima que existiría un déficit de un 84% de camas psiquiátricas respecto del número potencial de menores que presentan riesgo vital psiquiátrico y que mensualmente requerían hospitalización urgente.

A su turno, SENAME debe aumentar la cobertura de atención psiquiátrica respecto de la que cuenta en la actualidad. En efecto según las cifras de transparencia institucional actualmente SENAME cuenta con 17 siquiatras en 8 de las 15 regiones del país: Arica Parinacota; Antofagasta; Coquimbo, Valparaíso, Maule, Biobío, Magallanes y Región Metropolitana)⁵⁰Es decir, un siquiatra cada 8.560 niños si consideramos el total de niños atendidos, o un siquiatra cada 470 niños si se considera solo a los menores institucionalizados.

⁴⁹<http://www.radiopaula.cl/vida-paula/2016/06/16/sename-1-334-menores-en-situacion-critica/>

⁵⁰http://www.sename.cl/tactiva/honorarios_historico.html

Cabe señalar que, el 100% de los siquiátras se encuentra contratado a honorarios por un determinado número de horas mensuales, por lo tanto, cuando no es factible la atención por estos especialistas, los menores deben ser atendidos en la red pública, sin ninguna prioridad.

Por otra parte, los diagnósticos de los pocos siquiátras contratados por SENAME, deben ser validados por los respectivos Servicios de Salud para que los menores puedan acceder a camas y medicamentos, lo que obviamente ralentiza el sistema.

Confirma lo anterior, la jueza, presidenta del Comité de Jueces de Familia, Paulina Soto Fuentes, que señaló que los menores del Sename que presenta alguna patología de salud mental “ingresan al sistema público de salud, lo que significa que estamos esperando cupos y se atienden según las posibilidades que haya de disponibilidad de hora y profesional. A esos niños había que ingresarlos a una Unidad de Corta Estadía de Menores, que estuvo un año sin funcionar y ahora volvió a operar en agosto.”⁵¹

Por otra parte, el 8 de agosto de agosto recién pasado la ex Ministra de Justicia Javiera Blanco y la Ministra de Salud Carmen Castillo anunciaron un *Plan de Control de Salud* para los menores institucionalizados del SENAME a lo largo del país.

La iniciativa contemplaría el levantamiento de información sobre 8 mil 300 niños, niñas y adolescentes de las 258 residencias a cargo de este Servicio, 11 de las cuales son de administración directa y 247 pertenecen a organismos Colaboradores.

Según la web ministerial⁵² el “Plan permitirá contar con un procedimiento reglado y periódico de atención continua entre los Centros de Protección de Derechos del SENAME y los establecimientos de Salud de Atención Primaria, facilitando el acceso de los niños, niñas y adolescentes a las prestaciones de la red Pública de Salud.”

⁵¹<http://www.diarioconcepcion.cl/?q=content/para-salud-mental-no-alcanza-el-otro-gran-problema-de-los-ni%C3%B1os-del-sename-0>

⁵²<http://web.minsal.cl/ministerios-de-salud-y-justicia-anuncian-plan-de-control-de-salud-para-ninos-y-ninas-al-cuidado-del-sename/>

Según la Ministra Castillo, los registros clínicos del MINSAL más la información “que recopilaremos en estas dos semanas, nos permitirá tener una historia completa de cada paciente”, permitiendo que al detectarse “cualquier problema de salud, haremos la referencia con la red asistencial” que corresponda.

Concretamente, “una dupla técnico-profesional de funcionarios del área de Salud visitarán cada centro para levantar la información respecto a la situación de salud de quienes residen en el lugar y con esa información se programarán controles de salud (preventivos, consultas médicas generales y de especialidad, vacunación, hospitalizaciones, entre otros) y se tendrá un catastro con los datos básicos de cada niño, como enfermedades crónicas, antecedentes de salud mental, medicamentos y otros como peso, talla y signos vitales para llevar un registro actualizado de la situación de cada uno de ellos.”⁵³

Según el Ministerio de Salud, a luego de 3 meses de funcionamiento, existía un 30% de los niños institucionalizados que no han sido evaluados y en servicios, como el Servicio de Salud Metropolitano Occidente, cuya cobertura incluye el CREAD Pudahuel del SENAME, aún se encuentran pendientes de evaluación el 70% de los menores, lo cual en opinión de esta Comisión nuevamente expone a Chile al incumplimiento de los compromisos adquiridos en internacionalmente en materia de infancia.

Agrava lo anterior, el hecho que levantamiento de información clínica, no contempla la evaluación psicológica o psiquiátrica por un especialista, ya que estas duplas, están conformadas por un técnico y un médico general. En otros términos, el Plan de Control de Salud, es una especie de “Control de Niño Sano” que no se hizo cargo del problema de Salud más importante que afecta a los niños, niñas y adolescentes del SENAME, que son los problemas de Salud Mental y que han llevado

⁵³<http://www.gob.cl/funciona-plan-control-salud-los-centros-proteccion-del-sename/>

que se suministren de manera indiscriminada más de 10.000 dosis mensuales de psicofármacos (126 mil al año) ⁵⁴

Finalmente, esta Comisión representa su más absoluta disconformidad con el hecho que el Presupuesto del SENAME para el año 2017 presentado por el Ejecutivo, no señala nada respecto a la destinación especial de recursos para la atención de los problemas relacionados con salud mental de los menores, pese a que según señaló la Directora del SENAME a la Comisión Investigadora el 26 de septiembre, se solicitaron más de \$ 1.080 millones para la implementación de un Programa Piloto de Salud Integral, con énfasis en Salud Mental.

VI. GRAVES Y SISTEMÁTICAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN CONTRA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMETIDAS POR EL ESTADO

El día 4 de mayo del año 2016, la Cámara de Diputados a solicitud del Diputado René Saffirio, despachó los oficios, números, 19457 y 19458, a la Ministra de Justicia y al Director Nacional del SENAME, respectivamente; a fin de que informaran el número, causa de la muerte, lugar y centro de residencia de niños, niñas y adolescentes fallecidos en recintos dependientes del SENAME entre el año 2005 y mayo de 2016.

La información requerida en los oficios en comento, se entregó el 7 de julio de ese año, mediante el oficio N°1699 del Director Nacional del SENAME. La respuesta oficial de las autoridades de gobierno, informó la muerte de 185 niños, niñas y adolescentes durante el referido período. Conocer esas cifras generó un gran impacto, y golpeó la conciencia de millones de chilenos.

⁵⁴<http://ciperchile.cl/2016/04/28/el-uso-y-abuso-de-psicofarmacos-en-los-hogares-del-sename/>

En la práctica esto significaba que por primera vez el Estado hacía un reconocimiento de que no estaba cumpliendo su labor de proteger a los niños de nuestro país, muy por el contrario, estas revelaciones evidenciaron que los niños más vulnerables morían por acción u omisión del Estado.

Sin embargo, las cifras señaladas eran totalmente inexactas ya que el número de niños fallecidos en programas dependientes del SENAME, superaba con creces los 185 originalmente informados, ya que según se desprendía de la información contenida en los Anuarios Estadísticos Institucionales, al menos eran 477 niños, niñas y adolescentes muertos entre los años 2010 y 2015.

Según señaló a esta comisión investigadora la ex Ministra de Justicia Javiera Blanco en realidad no podía entregar una cifra definitiva de los niños fallecidos, generándose así una espiral de incertidumbre sobre esta situación. En este orden de ideas, la otrora funcionaria de gobierno declaró “(...) yo no puedo dar una cifra que después tenga que entrar a corregir, quiero decir que nosotros hoy día con responsabilidad estamos trabajando para dar esa información”, declaración que realizó posterior a la entrega de una cifra incorrecta de niños fallecidos, lo que evidentemente constituyó un actuar negligente e inexcusable de su parte.

A comienzos de octubre del año pasado 2016, la señora Solange Huerta, actual Directora Nacional del SENAME, entregó la que sería la cifra final de niños fallecidos mientras se encontraban bajo la tutela del Estado. Durante el período 2005-2016, 1.313 niños, niñas y adolescentes fallecieron en centros dependientes del SENAME o de organismos colaboradores.

La mencionada Jefa de Servicio precisó que 210 niños fallecieron en el sistema de residencias y otros 406 en programas ambulatorios. También declaró que 216 se encontraban en procesos de la justicia penal juvenil, y otros 33 cumplían condena. Dentro de las causas de estos fallecimientos (210 casos), encontramos causas indeterminadas, y otras asociadas a problemas cardiorespiratorios.

Lo anterior no es más que la constatación del deterioro sistemático sufrido por el SENAME y las políticas públicas en favor de la infancia vulnerada en sus derechos, lo que implica un fracaso total del Estado en su rol de velar por los derechos y la integridad de los niños más postergados, más vulnerados, y más vulnerables de nuestra Nación.

Cabe señalar, que estas revelaciones fueron el Corolario de los graves hechos dados a conocer luego del que en mes de abril del año 2016, se conociese la historia de Lissette Villa, de 11 años de edad, que después de transitar más de diez veces entre su casa y hogares dependientes del Servicio Nacional de Menores, murió a causa de un paro cardiorespiratorio, en circunstancias totalmente desconocidas, y al interior del CREAD Galvarino del SENAME.

El deceso de Lissette, es el mejor ejemplo de la total falta de control al interior del SENAME. Para esta Comisión resulta indignante la forma en que las autoridades gubernamentales se refirieron a la muerte de Lissette, calificando la actitud de la entonces directora del Servicio Nacional de Menores, Marcela Labraña, como negligente e irresponsable.

Las denuncias sobre muertes y maltratos en contra de niños, niñas y adolescentes, llevaron a que en julio del año pasado el Fiscal Nacional Jorge Abott, designara al Fiscal regional de Los Lagos Marcos Emilfork, para que iniciara la investigación penal relacionada con muerte de niños y niñas que estaban a cargo del Servicio Nacional de Menores en distintas partes del territorio nacional.

Como es de público conocimiento, en el mes de marzo del presente año, en el marco del llamado “caso Lissette”, el Ministerio Público formalizó a ocho personas por los delitos de tortura y apremios ilegítimos. Entre los cuales figuran dos educadoras de trato directo, a quienes la Fiscalía les imputa haber asfixiado a Lissette, hasta provocarle su deceso, en un intento por “contenerla” por un ataque de ira. Los demás imputados son la otrora directora del Cread Galvarino, y una auxiliar de párvulos en calidad de encubridores.

Como Comisión, en el mes de diciembre del año 2016, conocimos el caso de 25 niños internados en el CREAD de Playa Ancha de Valparaíso que habrían sido víctimas de fuertes maltratos y golpes, cometidos por funcionarios de dicha institución. Ante estos aberrantes hechos, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) interpuso una querrela en contra de quienes resulten responsables en calidad de autores, cómplices o encubridores, por el ilícito previsto y sancionado en el artículo 150 A del Código Penal, esto es el delito de tortura, tipificado hace unos meses en virtud de la ley N°20.968.

La situación, asegura el texto legal, era conocida tanto por adultos dentro del CREAD de Playa Ancha como por externos. Esto se constató en el relato de la directora y jefa de UTP del establecimiento donde estudiaba otro de los niños. Señalaron que ante el mal comportamiento del estudiante, darían aviso al personal de CREAD, “ante lo cual el niño comienza a llorar y suplicar que no lo realicen, refiriendo ‘no llame por favor, me van a pegar si me suspenden’”.

Esta Comisión pudo constatar que los casos de maltratos cometidos al interior de Centros dependientes del SENAME no es una práctica aislada, sino por el contrario, extendida, habitual y muchas veces normalizada bajo la forma de procedimientos de contención, lo que implica una flagrante violación a las garantías constitucionales y a los derechos fundamentales de la persona humana.

Ahora bien, como Comisión no es posible dejar de referirnos las numerosas denuncias de la comisión de abusos, violaciones y explotación sexual, de las cuales serían víctimas niños, niñas y adolescentes de la red SENAME; los que en la mayoría de los casos quedan impunes, producto de la inexistencia de canales efectivos para su denuncia, la revictimización a la que son los niños, la omisión del deber de denuncia establecido en el art 175 del Código Procesal Penal para los Funcionarios públicos, la ausencia de protocolos para la recolección y mantenimiento de pruebas físicas y biológicas etc.

Solo a modo ejemplar; a comienzos de este año se hizo público que en la ciudad de Freirina, existía una red de explotación sexual donde se instaba al ejercicio de la prostitución a niñas fugadas desde las dependencias del SENAME.

Otro de los aspectos que nos deja una honda preocupación es el referido a las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes en los centros residenciales dependientes del SENAME o de sus Organismos Colaboradores.

Como comisión nos fue posible constatar en terreno, que las condiciones de infraestructura, capacidad, equipamiento, seguridad, higiene, salubridad en muchos de ellos es deficitaria, asimismo fue posible constar la falta de profesionales y personal calificado para la atención de niños, niñas y adolescentes, así como la inexistencia e incumpliendo de planes de intervención individual.

Corroboró lo anterior el informe N°981 del año 2015, de la Contraloría General de la República que contiene el resultado de la auditoría practicada en los centros colaboradores del Servicio Nacional de Menores a nivel nacional, y que entre sus principales observaciones contempla:

- Inhabilidades del personal que trabaja en las entidades (inexistencia de certificados de antecedentes y declaraciones juradas simples, certificado sanitario para manipuladora/es de alimentos);
- Problemas en la gestión de recursos humanos (directores de residencias sin título profesional idóneo, dotación de profesionales por debajo de la exigida, educadores de trato directo sin la experiencia o formación requerida e insuficiente en número acorde al estándar exigido);
- Problemas en infraestructura, seguridad e higiene (vías de escape y zonas de seguridad, baños insuficientes en relación con la cantidad de usuarios/as, no diferenciados por sexo, ni con puertas, separación y espacio de los dormitorios, espacios comunes multiuso, deficiencias en cocina y bodega, espacios deteriorados).

Pese a que el informe de Contraloría General de la República data del año 2015, es menester señalar que el trabajo en terreno realizado por los miembros de esta comisión pudo comprobar que estas deficitarias condiciones sobre el estado y funcionamiento de estos centros del SENAME, poco o nada habían cambiado.

Por otra parte, asiste a esta Comisión una profunda preocupación la falta de cuidados en la administración de medicamentos a los niños. Esta situación es alarmante, y reconocida por las propias autoridades, a través de un estudio del Ministerio de Justicia y de SENAME.

Los hechos anteriormente expuestos, son de tal gravedad que deben ser objeto de las investigaciones penales y administrativas que correspondan a fin de determinar las responsabilidades institucionales y personales que en estos hechos le caben a los involucrados.

Los integrantes de esta Comisión esperan que a la luz de los nuevos antecedentes que arrojó esta investigación y que complementan los obtenidos por instancias similares constituidas precedentemente hagan que el Estado de Chile asuma su responsabilidad y adopte, en el más breve plazo, todas las medidas legislativas, administrativas y judiciales que correspondan para dar solución a las problemáticas planteadas y acoger a las víctimas; cumpliendo, en definitiva, los compromisos adquiridos como país en esta materia ante la comunidad internacional y garantizando el pleno respeto a los DDHH que niños, niñas y adolescentes poseen por el solo hecho de ser personas y especialmente cuando son sujetos de protección de entes estatales

VII. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO DE CHILE

1. Introducción

Chile tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos. Por una parte la obligación de respetar, consiste en cumplir directamente con la norma establecida ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación⁵⁵. Asimismo, la obligación de garantizar implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuáles se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente, el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁵⁶.

Es evidente que ello no ha acontecido en el caso de los niños vulnerados e infractores de ley, transgrediéndose fundamentalmente sus derechos humanos y en especial la Convención de los Derechos del Niño.

2. Vulneración de la Convención de Derechos del Niño.

a. Vulneración del derecho a la protección por parte del Estado de los niños privados de su medio familiar. Artículo 20.1. de la Convención sobre Derechos del Niño.

El artículo 20.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece expresamente que “los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.”. Es claro en el caso en comento que los niños ingresados al área de protección de derechos del Servicio Nacional de Menores y que se encuentran en centros residenciales en mayor o menor medida no han recibido la protección y asistencia especial del Estado de Chile. En especial, los 865 niños muertos dentro de los cuales se incluye la niña Lissette Villa Poblete, quien estaba privada de su medio familiar encargada al Centro de Reparación Especializada de Administración Directa del SENAME, Galvarino, y que en dicho lugar, murió producto de la negligencia extrema del Estado de Chile. Esto sin considerar las

⁵⁵ NASH ROJAS, Claudio (2009): El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción. Aciertos y desafíos, México, Porrúa, pp. 30.

⁵⁶ CORTE IDH: Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia 29 de junio de 1988. Serie C No 4, párr.166.

precarias condiciones de infraestructura de los Centros Residenciales, la sobrepoblación de niños, la escasez de personal calificado y especializado y el maltrato que muchos niños han recibido.

La Observación General N° 6 de este honorable Comité si bien se refiere al trato de los menores no acompañados y separados de sus familias fuera de su país de origen, es plenamente aplicable en este aspecto al caso en cuestión al señalar que “las obligaciones resultantes de la Convención en lo que concierne a los menores no acompañados y separados de su familia se extienden a todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Se incluyen entre ellas la obligación de promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y articular las actividades de investigación, información, acopio de datos y de formación general, necesarias para apoyar estas medidas. Estas obligaciones jurídicas tienen carácter tanto negativo como positivo, pues obligan a los Estados no sólo a abstenerse de medidas que infrinjan los derechos del menor, sino también a tomar medidas que garanticen el disfrute de estos derechos sin discriminación”⁵⁷

b. Vulneración del derecho a la Salud. Artículo 24.1 de la Convención sobre Derechos del Niño.

El artículo 24.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño afirma expresamente que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.”. Esto por cierto, se aplica a todos los niños sin distinción, incluyendo a los que se encuentran privados de su medio familiar en Centros Residenciales. Aquí, son prácticamente inexistentes los dispositivos reales de atención residencial de carácter psiquiátrico para casos con trastornos mentales y por consumo problemático de alcohol y drogas, lo cual impide una intervención de calidad debido a que no se cuenta con especialistas

⁵⁷ CRC/GC/2005/6 párr. 13.

contratados por el Servicio. De hecho, Lissette Villa Poblete, sujeta a un tratamiento psiquiátrico habría sido vulnerada en su derecho a la salud. Esto sin considerar que se informaron 1334 niños en situación crítica y que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través del SENAME sólo ha priorizado a 183⁵⁸.

Es importante recordar al respecto lo que señala la Observación General N° 15 del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud: “en la constitución de la Organización Mundial de la Salud, los Estados convinieron en entender la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades⁵⁹. Este concepto positivo de salud sienta las bases de la presente observación general en el ámbito de la salud pública. En el artículo 24 se menciona expresamente la atención primaria de salud, enfoque definido en la Declaración de Alma-Ata⁶⁰ y corroborado por la Asamblea Mundial de la Salud⁶¹. Este enfoque pone de manifiesto la necesidad de eliminar la exclusión y reducir las disparidades sociales en el ámbito de la salud; organizar los servicios sanitarios en función de las necesidades y expectativas de las personas; incorporar la salud en los sectores conexos; adoptar modelos colaborativos de diálogo sobre políticas; y dar mayor cabida a los interesados, en particular por lo que se refiere a la demanda de servicios y el uso apropiado de estos”.⁶²

Los niños tienen derecho a servicios sanitarios de calidad, incluidos servicios de prevención, promoción, tratamiento, rehabilitación y atención paliativa.⁶³

También el Comité en la referida Observación General N° 15 ha manifestado su preocupación sobre “el aumento de la mala salud mental en los adolescentes, en concreto trastornos en el desarrollo y la conducta, depresión, trastornos alimentarios,

⁵⁸ <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/06/680-685223-9-sename-revela--que-tiene-1334-menores-en-situacion-critica.shtml>

⁵⁹ Preámbulo a la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aprobada por la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, 22 de julio de 1946.

⁶⁰ Declaración de Alma-Ata, Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, 6 a 12 de septiembre de 1978.

⁶¹ Asamblea Mundial de la Salud, Atención primaria de salud, incluido el fortalecimiento de los sistemas de salud, documento A62/8.

⁶² CRC/C/GC/15 párr. 5.

⁶³ CRC/C/GC/15 párr. 25.

ansiedad, traumas psicológicos resultantes del abuso, la desatención, la violencia o la explotación, el consumo indebido de alcohol, tabaco y drogas (...) . Cada vez se es más consciente de la necesidad de prestar mayor atención a las problemáticas sociales y de conducta que socavan la salud mental, el bienestar psicosocial y el desarrollo emocional de los niños. El Comité advierte del peligro del recurso excesivo a la medicalización y el internamiento e insta a los Estados a que adopten un enfoque basado en la salud pública y el apoyo psicosocial para hacer frente a la mala salud mental de los niños y adolescentes e invertir en enfoques de atención primaria que faciliten la detección y el tratamiento precoces de los problemas psicosociales, emocionales y mentales de los niños”.⁶⁴

Profundizando en esta garantía, el Comité ha señalado que “Los Estados tienen la obligación de ofrecer tratamiento y rehabilitación adecuados a los niños que presenten trastornos psicosociales y de salud mental, absteniéndose de administrarles medicaciones innecesarias”⁶⁵.

c. Vulneración del derecho a la Vida. Artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño, reconoce expresamente que “todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida” y que “los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

El Comité de Derechos Humanos ha sostenido en referencia al mismo que “se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna”⁶⁶.

⁶⁴ CRC/C/GC/15 párr. 38.

⁶⁵ CRC/C/GC/15 párr. 39.

⁶⁶ Comité de los Derechos Humanos, Observación General N° 6, Comentarios Generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 6 derecho a la vida, 16° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev. At 143 (1982), párr. 1.

Asimismo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte IDH⁶⁷ ha sostenido que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental cuyo goce pleno es prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos⁶⁸, por lo que de no ser respetado, todos los restantes derechos carecen de sentido.

Para la Corte IDH, cuando los Estados violan los derechos de los niños en situación de particular vulnerabilidad, los hacen víctima de una doble agresión (o doble vulnerabilidad. En primer lugar, en sentido positivo en tanto aseguramiento de deberes de prestación, los priva de mínimas condiciones de vida (vida digna) y se les impide el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”⁶⁹; en otros casos, en sentido negativo, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra sus propias vidas⁷⁰. Esto fue precisamente lo que ocurrió con gran parte de los 865 niños muertos, especialmente con la niña Lissette Villa Poblete y con los niños privados de su medio familiar que viven en Centros Residenciales no en condiciones de una vida digna.

Por último, la Observación General N° 14 del referido Comité sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial señala al respecto que “los Estados deben crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo holístico de todos los niños. Al evaluar y determinar el interés superior del niño, el Estado debe garantizar el pleno respeto de su derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo”⁷¹.

d. Vulneración del derecho a la protección contra los malos tratos.

Artículo 19 y 37 de la Convención sobre Derechos del Niño.

El artículo 19.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño prescribe que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales

⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁶⁸ Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo, Sentencia de 19 de Noviembre de 1999. Serie C N° 63 párr. 144.

⁶⁹ Convención sobre Derechos del Niño. Preámbulo.

⁷⁰ Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, op. cit. párr. 191; Corte IDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C N° 126, párr 121.

⁷¹ CRC/C/GC/14 párr. 42.

y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo". Por su parte la letra a) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, señala que "los Estados Partes velarán porque (...) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

El Comité define el castigo "corporal" o "físico" como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. En la mayoría de los casos se trata de pegar a los niños ("manotazos", "bofetadas", "palizas"), con la mano o con algún objeto -azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc. Pero también puede consistir en, por ejemplo, dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos (por ejemplo, lavarles la boca con jabón u obligarlos a tragar alimentos picantes). El Comité opina que el castigo corporal es siempre degradante. Además hay otras formas de castigo que no son físicas, pero que son igualmente crueles y degradantes, y por lo tanto incompatibles con la Convención. Entre éstas se cuentan, por ejemplo, los castigos en que se menosprecia, se humilla, se denigra, se convierte en chivo expiatorio, se amenaza, se asusta o se ridiculiza al niño⁷². No hay ninguna ambigüedad: la expresión "toda forma de perjuicio o abuso físico o mental" establecida en el artículo 19 no deja espacio para ningún grado de violencia legalizada contra los niños. Los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes son formas de violencia y perjuicio ante las que los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para eliminarlas⁷³.

⁷² CRC/C/GC/8 párr. 11.

⁷³ CRC/C/GC/8 párr. 18.

Resulta inaceptable que -siendo muchos de los niños vulnerados y privados de su medio familiar, violentados y maltratados en sus hogares- éstos vuelvan a sufrir este tipo de violencia nuevamente en los Centros Residenciales que se supone debieran precisamente protegerlos y acogerlos. De ahí que –solo por dar un ejemplo- la existencia de sumarios administrativos activos en el SENAME por maltrato a niños de parte de funcionarios de la misma institución sea una clara vulneración de la Convención.

Pero esta situación no es nueva en la institucionalidad chilena. Al respecto, cabe recordar que desde el año 2002 estas situaciones ya se registraban en Chile. De hecho, el Comité señalaba que le preocupaba “profundamente el informe que ha recibido sobre la práctica generalizada del maltrato de los niños dentro de las familias y en las instituciones, incluidas las que administra el SENAME. Le inquietan la falta de datos e información sobre el maltrato y la desatención de los niños, la escasez de medidas, mecanismos y recursos para prevenir y combatir los abusos físicos y sexuales y la desatención de los niños, incluido el internamiento en instituciones de los niños víctimas de malos tratos, y el hecho de que haya pocos servicios para atender a los niños víctimas de malos tratos, en particular en las zonas rurales”⁷⁴. Por eso recomendó entre otras cosas “Adopte cuanto antes y lleve eficazmente a la práctica el proyecto de ley sobre el Servicio Nacional de Protección de los Derechos del Niño, y a ese respecto dote a la nueva institución de suficientes recursos humanos y financieros”⁷⁵, cuestión que a la fecha no ha ocurrido de modo alguno.

e. Vulneración del derecho a la no discriminación. Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que “los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna,

⁷⁴ CRC/C/15/Add.173 párr. 37.

⁷⁵ CRC/C/15/Add.173 párr. 38.

independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

El Comité de Derechos Humanos ha definido la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.⁷⁶

El artículo 2 ya mencionado contiene una serie de criterios prohibidos de discriminación. Al respecto, es importante recordar que éstos tienen al menos cuatro características. La primera es que tienen que ver con un aspecto central de la identidad de la persona y no simplemente tangencial. La segunda es que están asociadas con prácticas históricas de discriminación y subordinación. La tercera es que identifican a grupos con escaso poder político dentro de la sociedad para hacer valer sus demandas en los órganos de representación. Y, la cuarta es que no corresponden a un criterio racional para distribuir cargas y beneficios en una sociedad⁷⁷. Es precisamente lo que ocurre con los niños vulnerados y privados de su medio familiar que están en Centros Residenciales.

Además, el derecho a la igual protección sin discriminación implica no sólo la proscripción de todo trato arbitrario, sino que también impone a los Estados el deber de considerar las condiciones particulares de ciertos grupos –como los niños privados de su medio familiar- que han sido históricamente discriminados para adoptar acciones positivas orientadas a que la igualdad sea para estos real y efectiva.⁷⁸ Es claro en este sentido entonces que el Estado de Chile no ha realizado las acciones

⁷⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18, No discriminación, 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37, párr. 6.

⁷⁷ STEINER Christian y URIBE Patricia (2013): Comentario a la Convención Americana de Derechos Humanos, pp. 601.

⁷⁸ STEINER Christian y URIBE Patricia (2013): ob. cit. pp. 605.

afirmativas correspondientes en relación a los niños vulnerados y privados de su medio familiar que son indispensables para su pleno goce.

3. Resumen de conclusiones:

- i. El Estado de Chile tiene responsabilidad internacional por la transgresión de los derechos humanos de los niños vulnerados al no cumplir con la obligación de respeto ni de garantías de los mismos.
- ii. En específico se vulnera el derecho a la protección por parte del Estado de los niños privados de su medio familiar contenida en el artículo 20.1. de la Convención sobre Derechos del Niño.
- iii. También, se vulnera el derecho a la salud establecido en el artículo 24.1 de la Convención sobre Derechos del Niño.
- iv. Por otro lado, se transgrede el artículo 6 de la Convención sobre Derechos del Niño.
- v. Asimismo, se violenta el derecho a la protección contra los malos tratos, reconocido en los artículos 19 y 37 de la Convención sobre Derechos del Niño.
- vi. Finalmente, se vulnera el derecho a la no discriminación contenido en el artículo 2 de la Convención sobre Derechos del Niño.

VIII. ROL Y ACTUACIONES DE ORGANISMOS PÚBLICOS Y AUTORIDADES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2014 Y 2017.

1. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Al ministerio de Justicia y Derechos Humanos le corresponde la supervigilancia de los Servicios del sector justicia, y por tanto, su accionar esta necesariamente ligado al debido cumplimiento de la misión institucional que le corresponde al Servicio Nacional de Menores. En efecto, atendida la forma en la que está estructurada la relación entre el Ministerio y sus servicios dependientes, es evidente la relevancia de la cartera de Justicia y de su Ministro en el diseño de las políticas públicas en favor de la infancia vulnerable e infractora de ley, la designación de funcionarios y en el establecimiento de las prioridades institucionales tanto presupuestarias como legislativas.

Concretamente, de acuerdo a las letras g), h) e i) del artículo 2 del Decreto Ley 3.346, de 1980, que fija la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, le corresponde al Ministerio: *“Formular políticas, planes y programas sectoriales”, “Controlar el cumplimiento de las políticas, planes y programas sectoriales y evaluar sus resultados”, y “Dictar normas e impartir instrucciones a que deben sujetarse sus servicios dependientes y fiscalizar su cumplimiento.”*

Más aun, el artículo 11 de la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, se refiere a dicho control, señalando que *“Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones.”*

Esto, además de la forma histórica en la que se ha estructurado la relación entre ministros y subsecretarios con los funcionarios bajo su dependencia, dejan a la vista con claridad la responsabilidad que le cabe al Ministerio de Justicia en relación al desempeño de sus servicios dependientes y a las potestades que a este le asisten para establecer directrices y líneas de trabajo en torno a las necesidades del servicio y a las metas gubernamentales. Por otra parte, no hay posibilidad alguna de eximir al Ministerio de Justicia y a sus autoridades gubernamentales de las irregularidades y negligencias ocurridas en el Sename, no solo por razones jerárquicas, sino también por la misión de

control y de diseño de los fines y programas institucionales que le asigna su propia ley orgánica.

Quienes se encontraban a la cabeza de la cartera de Justicia contaban con las herramientas para impedir muchas de las desgracias que hemos tenido que lamentar en los últimos meses, y no parecen suficientes las excusas de deficiencias estructurales históricas. Sin ir más lejos, con posterioridad a la Comisión Jeldres y al informe de la COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME) -en adelante Comisión Investigadora Sename I-, que evacuó su informe en el año 2014, se sucedieron una serie de muertes y desgracias que tienen como común denominador la omisión negligente de quienes ocupaban la cartera de Justicia, y particularmente de Javiera Blanco Suárez, quien terminó dejando su cargo en medio de enormes cuestionamientos y con una aprobación pública inédita desde el retorno a la democracia: tan solo un 19% de aprobación.

La misión específica de cautelar y dar protección a niños, niñas y adolescentes que le corresponde al Ministerio de Justicia y al Sename, es algo en lo que se fracasó, y en la que ambos servicios comparten responsabilidades.

De cualquier forma, el mandato de esta comisión se refiere a las medidas adoptadas luego del informe de la comisión investigadora que evacuó sus propuestas a comienzos del 2014, y por tanto debiese este informe revisar el obrar de quienes ocuparon la cartera de Justicia con posterioridad a dicha fecha. En este sentido, le asisten responsabilidades a los ex Ministros José Antonio Gómez Urrutia, Javiera Blanco Suárez y Jaime Campos Quiroga, cada uno con sus matices y gradualidades.

En relación al primero de ellos, se observa como mayor omisión de sus deberes desestimar las propuestas de la Comisión Investigadora Sename I. Esto fue particularmente grave en relación al impulso de las enmiendas legislativas, que no solo responden a propuestas de la instancia investigativa parlamentaria, sino también a recomendaciones del Comité de Derechos del Niño en tanto compromisos pendientes luego de décadas de la entrada en vigencia de la Convención Internacional de Derechos del Niño. Como mejor ejemplo de lo anterior, durante la gestión del ex Ministro Gómez, se resuelve dilatar la modificación del Sename, reforma que nos parece sustancial para

avanzar en un sistema de protección digno de un país que dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales de protección a los derechos humanos.

Ahora bien, durante la gestión de la ex Ministra Javiera Blanco, tal como ya se adelantó en este acápite, los grados de exigibilidad respecto de ciertos deberes en relación a la protección cambian sustancialmente con el conocimiento público de hechos y tragedias que nos enlutaron como país. Por lo mismo, la adopción de las medidas y las propuestas evacuadas por la Comisión Sename I se hicieron más patentes, y su omisión bordea la negligencia inexcusable. Durante la gestión de la ex Ministra Blanco, la crisis del sistema de protección se profundizó, y su nula capacidad de reacción nos permiten sindicarla como una de las mayores responsables de lo que hoy ocurre en el Servicio y en el sistema de protección.

Hito sustancial fue la muerte de la menor Lisette Villa en el CREAD Galvarino. Producto de este hecho, la ex Directora Nacional del Sename, Marcela Labraña, luego de un manejo y declaraciones muy desafortunadas, presentó su renuncia, para ser reemplazada por Hugo Herrera. Herrera, quien fuese Jefe de Gabinete de Labraña y cabeza del equipo que la apoyaba, continuaba de esta manera a la cabeza de la institución, en una fórmula que buscaba descomprimir la presión social, pero que en términos prácticos significó continuar con el mismo equipo que había demostrado su incapacidad de responder a la crisis del servicio. De esta manera, esto no fue más que una puesta en escena, que de manera alguna mejoró la capacidad de gestión y solo permitió mantener los equilibrios políticos y los estancos de poder de quienes por su falta de competencias técnicas, atentan contra los fines institucionales del servicio.⁷⁹

En relación con esto los funcionarios de la AFUSE (Asociación Nacional de Funcionarios del Sename) señalaron que *“No queremos que se postergue a la gente más vulnerable del país, a nuestros usuarios, en pos del privilegio de políticos, que se reparten las jefaturas y cargos de estos servicios”*. En la misma declaración afirmaron que *“no queremos más operadores políticos incompetentes con mala gestión y sin compromiso con*

⁷⁹ Véase <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/23/las-redes-politicas-tras-los-cuestionados-centros-del-sename/>

la ciudadanía”, y denunciaron “la mala utilización de los recursos y del gasto público, que afecta la prestación de los servicios”.⁸⁰

La supresión de la meritocracia y la repartición de cargos públicos según la militancia política, prescindiendo de la idoneidad técnico-profesional, es una antigua práctica, que se hace particularmente patente en el Sector Justicia, y que recrudesció durante este Gobierno y en especial en el periodo donde Javiera Blanco ocupó la jefatura de la cartera.⁸¹

La permisividad de los Ministros de Justicia, y particularmente de Javiera Blanco, de allanarse al ingreso al Servicio solo en razón de la militancia y en desmedro de la posibilidad de cumplir los fines institucionales, podrían constituir una transgresión al principio de probidad, en tanto guardaron un silencio cómplice y en gran medida consintieron con esta política del “cuoteo” para resguardar los equilibrios de la coalición gobernante. Esta era una realidad de público conocimiento -así se consigna en múltiples notas de prensa- y denunciada sistemáticamente por funcionarios de la institución.

En esta misma línea, el accionar de Javiera Blanco y en menor medida de los Ministros Campos y Gómez, importan una transgresión de los principios de eficiencia y eficacia dispuestos en la ley N° 18.575, y son un eje central que orienta el trabajo de la Administración. Igualmente, de acuerdo al artículo 62 número 8, de la ley 18.575, la inobservancia de los principios de eficacia y eficiencia pueden llegar a constituir una transgresión del principio de probidad administrativa. En este orden de cosas, la utilización política de del Sename atenta contra la consecución de sus fines institucionales, y con ello se sigue postergando a la infancia vulnerable de nuestro país en beneficio de los equilibrios políticos de la coalición gobernante.

Asimismo, los niveles de incumplimiento y apatía desde el Ministerio de Justicia con las labores de protección especializada del Sename, es algo que se ha encargado de dejar en evidencia el propio Poder Judicial. En efecto, tras el informe de la “Comisión Jeldres”, la excelentísima Corte Suprema ordenó una serie de medidas y se buscaron fórmulas de coordinación entre el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial. A título

⁸⁰ Véase <http://www.afuse.cl/?p=723>

⁸¹ Véase <http://www.latercera.com/noticia/las-parcelas-de-poder-en-el-gobierno/>

ejemplar, un reportaje de Ciper dejó en evidencia actas del Poder Judicial donde se emplaza a la cartera de Justicia, y en particular a la ex Ministra Javiera Blanco a cumplir los compromisos contraídos en las instancias de coordinación entre ambos poderes del Estado, y se señala expresamente que Sename no cumplió sus compromisos y que ello importó suspender transitoriamente la labor de la mesa técnica. De esta manera, a pesar de la magnitud de la crisis y del informe de la Comisión Investigadora Sename I, la reunión del 13 de enero de 2016 de la mesa técnica duró tan solo 15 minutos por la negligencia de los representantes del Sector Justicia. Según consta en efecto en el oficio de la Ministra de la Corte Suprema, Rosa María Maggi a la entonces jefa de la cartera, Javiera Blanco, ***“fue posible evidenciar que el Servicio Nacional de Menores no cumplió ninguno de los compromisos acordados, lo que significó la suspensión de la reunión”***⁸². A pesar de lo anterior, no se verificaron medidas disciplinarias ni se desmintieron categóricamente las imputaciones, dejando a la vista la liviandad con la que la ex Ministra Blanco tomó esta situación, que revestía especial gravedad atendida la necesidad de cumplir los compromisos y satisfacer las propuestas y observaciones formuladas tanto por la “Comisión Jeldres” como por la Comisión de la Cámara de Diputados que abarcó la crisis del Sename. Más aun, la creación de estas instancias de coordinación entre ambos Poderes del Estado fue una recomendación que se le hizo indistintamente al Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, y de ahí quizás la especial preocupación de la Ministra Maggi.

El caso es de utilidad, pues grafica de manera inmejorable la insuficiente respuesta del Ministerio de Justicia a las propuestas que perseguían mejorar la labor de protección de la infancia por parte del Sename, y en particular, deja a la vista como durante la gestión de la ex Ministra Javiera Blanco, la cartera fue incluso emplazada por otro Poder del Estado para dejar de lado la inactividad y tomar eventualmente medidas disciplinarias en contra de los funcionarios responsables.

La indiferencia de la cartera de Justicia con la protección de la infancia vulnerable y con las propuestas evacuadas por la Comisión Sename I, también puede ser ilustrada

⁸² Véase <http://ciperchile.cl/2016/05/19/hogares-de-menores-acta-del-poder-judicial-revela-la-incompetencia-del-sename/>

con lo que ocurre en la Región de Aysén, donde desde junio del año 2016, no se cuenta con un Sistema de Atención Residencial para Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Vulneración de Derechos de acuerdo al mandato de la Ley 20.032. De esta manera, desde el 20 de Junio del 2016, trabajadores y trabajadoras del sistema de atención a menores infractores de ley, debieron improvisar un programa residencial de urgencia a un menor en una cabaña arrendada, creando una fórmula que no solo está fuera del marco legal, sino que por cierto es absolutamente inadecuada para reestablecer al menor en sus derechos.⁸³

De esta manera, despojar de atención residencial a una región completa, pareció ser un asunto baladí para la entonces Ministra Blanco, y tanto dicha circunstancia como las medidas adoptadas -conocidas por el Sename y el Ministerio a nivel central- son una bofetada en lo sustancial a las propuestas evacuadas por la Comisión Sename I desde los más diversos puntos de vista.

La indiferencia y la escasa atención que a ratos se advierte en quienes ocuparon u ocupan las jefaturas del Ministerio de Justicia y del Sename, se pueden advertir incluso de sus declaraciones. Concretamente, la ex Ministra Blanco se refirió en esta comisión a los menores sujetos a medidas de protección en el Sename como “stock”, la ex Directora del Sename relativizó la gravedad de lo ocurrido con Lisette Villa afirmando que murió de pena, y quien actualmente esta a cargo de la cartera de Justicia restó gravedad a una realidad que fue incluso calificada como “el infierno en la tierra” por invitados a esta comisión, comparando el CREAD Galvarino con el Internado del Liceo en el cual desarrolló sus estudios escolares.

Mención especial -y que será abordado en profundidad en las conclusiones de este informe- merecen las muertes al interior de los centros de la Red Sename, y particularmente las inconsistencias del Servicio y del Ministerio bajo la jefatura de la ex Ministra Blanco al comunicar las cifras oficiales. Parece inaudito en un país perteneciente a la OECD y que aspira al desarrollo, que no exista una contabilidad

⁸³ Véase <http://www.rln.cl/noticias/regional/19666-declaracion-publica-de-los-trabajadores-del-sename-region-de-aysense> <http://www.rln.cl/noticias/regional/19666-declaracion-publica-de-los-trabajadores-del-sename-region-de-aysen>

precisa y unificada de los niños que han perdido la vida al amparo de la protección estatal.

Finalizando este punto, resulta evidente que el emplazamiento realizado por la Comisión Sename I a dejar las malas prácticas ya reconocidas en ese entonces y a procurar la capacitación y tecnificación de los funcionarios del Sector Justicia; fue flagrantemente desatendido por quienes ocuparon la cartera de Justicia hasta el momento, en diversos grados y magnitudes por cierto, lo que queda a la vista con la relación de hechos descritos en este acápite. En este mismo orden de ideas, las recomendaciones destinadas al reforzamiento de los programas de familias de acogida y la necesidad de reformular la legislación que regula la adopción en nuestro país, no han sido impulsadas con diligencia y decisión; lo que colisiona de frente con las propuestas de la Comisión Sename I y su intención manifiesta de relegar la separación de los menores de sus progenitores como medida de ultima ratio.

Mención especial a los Directores Nacionales del Sename.

El artículo 1° de la Ley que Crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME), dispone que corresponde al Sename *“contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal”*. Más adelante, el mismo artículo señala que *“corresponderá especialmente al SENAME diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular, orientar, y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados.”*

Sin embargo, el mandato legal no solo ha sido desatendido, particularmente por quienes han ocupado la Dirección Nacional de dicho Servicio, sino que estos han permitido que se asienten políticas y malas prácticas que, tal como lo señalamos con anterioridad, atentan contra los principios de eficiencia y eficacia.

En efecto, en la politización del Servicio mucho han tenido que ver las direcciones nacionales y regionales. Esto es especialmente grave atendida la especialización que se requiere y la importancia de la protección especial. Lo preocupante es que en este caso hay denuncias concretas de funcionarios que producto de los hostigamientos, debieron renunciar porque alteraban los equilibrios partidarios u ocupaban plazas pertenecientes a un determinado partido político.⁸⁴

La política de remover trabajadores para cambiarlos de labores al interior del mismo servicio, incluso premiándolos con cargos de mejor remuneración cuando pareciese que se les removía como consecuencia de su negligencia; deja a la vista el poco apego por la debida diligencia y eficiencia que imponen los fines institucionales.

Es del caso señalar que estas malas prácticas y la utilización de recursos financieros para materializar el cuoteo político y en desmedro del rol institucional, es algo que fue acusado reiteradamente a por las asociaciones funcionarias. Debemos hacer hincapié que esta situación tenía repercusiones incluso en la calidad de vida de los funcionarios, quienes debían en muchos casos multiplicar sus esfuerzos, supliendo las escasas de competencias técnicas en los centros del Sename. Lo anterior llevó a la Presidenta de la Asociación Nacional de Funcionarios del Sename, Alicia del Basto, a manifestar que *“el Sename ya no da más y las autoridades de justicia siguen sin hacer nada”*. La dirigente ha señalado en múltiples ocasiones que las condiciones de trabajo y la sobrecarga laboral han multiplicado las licencias médicas y, el poco personal en algunos centros -tanto de justicia juvenil como de protección- deben cumplir con jornadas que alcanzan las 36 horas consecutivas.⁸⁵

En relación a la obligación legal del Sename de generar oferta programática frente a lo dispuesto por la judicatura de familia en casos en los que no hay cupos en hogares o residencias, ello ha derivado en deudas millonarias, que al mes de diciembre de 2016 alcanzaban a más de \$ 8.700 millones de pesos, según el Ord. 3680, remitido a esta Comisión, con fecha 16 de diciembre de 2016. Estas sumas se saldarían según se informó “entre diciembre de 2016 y enero de 2017”, lo que a la

⁸⁴Véase <http://www.latercera.com/noticia/las-parcelas-de-poder-en-el-gobierno/>

⁸⁵Véase <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2016/06/03/funcionarios-del-sename-de-san-joaquin-entregan-recintos-por-falta-de-personal.shtml>

fecha no ha sucedido, complicando aún más la crisis del sistema residencial. A modo de ejemplo; al mes de mayo de 2017, las deudas que acumula Sename con la Fundación Ciudad del Niño alcanzan a los 1.162 millones de pesos⁸⁶, lo que llevo a esta última institución a demandar al Estado para el cumplimiento de sus obligaciones financieras. Por otra parte, según los datos aportados a esta comisión, es posible afirmar que la deuda con la Red de Organismos Colaboradores a la fecha ascendería a \$ 9.000 millones aproximadamente, sin posibilidades de cancelarse en el corto plazo y, lo que es más grave, con una alta posibilidad de transformarse en un déficit estructural que sea traspasado a una próxima administración.

Para los Diputados miembros de esta Comisión resulta inaceptable la falta de seriedad y el incumplimiento flagrante a los compromisos adoptados en una comunicación oficial de un Servicio dependiente del Ministerio de Justicia remitida al Congreso Nacional. En efecto, resulta inexcusable que a casi 6 meses de reconocer y comunicar una fecha de cancelación, esto no haya sucedido, lo que en opinión de esta instancia investigadora solo demuestra la indolencia de las actuales autoridades del Servicio, quienes a sabiendas de las nefastas consecuencias que su falta de diligencia acarrea en la cobertura y calidad de la atención que reciben el 97% de los niños, niñas y adolescentes usuarios del sistema, persisten obstinadamente en sus actitud de inacción e irresponsabilidad.

Es del caso señalar que a pesar del poco tiempo que lleva a cargo del Servicio la actual Directora del Sename, Solange Huerta; las irregularidades persisten y la posibilidad que esta pusiera fin al cuoteo político y al secuestro del Servicio de la acción de los partidos parece algo imposible. De hecho, a pesar de la disconformidad que mostró con la forma como se dispuso la inversión de los recursos que se destinaron al Sename para el presente año, su acción no ha sido lo suficientemente rigurosa como para dejar atrás años de malas prácticas en el Servicio.

Confirma lo anterior las declaraciones efectuadas por dirigentes del SENAME, al medio electrónico El MURO con fecha 22 de mayo de 2017, en las cuales se señalan que *“seguimos en lo mismo y las cosas no han cambiado en nada”*

⁸⁶Véase <http://www.latercera.com/noticia/fundacion-denuncia-al-sename-deuda-1-162-millones/>

Agregando que “nosotros no hemos visto ningún cambio dentro del Sename, por el contrario, el servicio después de los años de Marcela Labraña y Hugo Herrera (quien asumió luego de Labraña en julio de 2016 y renunció después de tres meses, siendo reemplazado por Solange Huerta), no ha cambiado. Fue tanto el daño que ambos causaron que creo que ya no es posible arreglar este servicio así como está.”

Los hechos descritos son de la máxima gravedad, y a poco más de un año de la muerte de Lissette Villa y del establecimiento de esta Comisión investigadora, resulta inaceptable que las autoridades del Sename hayan sido incapaces de llevar a cabo planes o programas eficaces para, en primer lugar, enfrentar la crisis por la que atraviesa el Servicio y, en segundo lugar, proyectar una etapa de transición que se haga cargo de los rezagos históricos del sistema mientras se avanza en la creación de una nueva Institucionalidad que cumpla con los estándares mínimos de protección de los niños, niñas y adolescentes.

2. Ministerio de Desarrollo Social.

Es de la máxima gravedad que el Gobierno, y particularmente el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo para la Infancia, en el marco de la discusión legislativa de la Ley de Garantías de la Niñez, haya querido imponer el criterio de la Comisión de Hacienda, de eliminar el estándar de “el máximo de recursos disponibles” en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esto no es algo baladí, en tanto, quien impone el estándar de máximo de recursos disponibles es la Convención Internacional de Derechos del Niño e incluso el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; dos de los instrumentos más importantes en el sistema universal de protección de derechos humanos. En efecto, eliminar este estándar no solo generaría responsabilidad internacional para el Estado de Chile, sino que lo aleja del marco de protección de los derechos fundamentales que como Nación desarrollada y democrática, hemos decidido abrazar.

Asimismo, también con ocasión de la tramitación legislativa de la Ley de Garantías y en el marco de la discusión del derecho a la salud, el Gobierno renovó una indicación que busca limitar los deberes de garantía de dicho derecho, una vez más insistiendo en la disponibilidad de recursos; ratificando con ello que la salud es algo cuya satisfacción o resguardo depende meramente de una cuestión financiera.

En este punto, el Ministerio de Desarrollo Social parece no entender que las propuestas evacuadas por la Comisión Sename I, provienen en gran medida de las normas internacionales y de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño, y por tanto desatenderlas no solo se limita a la libertad y discrecionalidad de la Administración para establecer sus propias prioridades; sino que suponen ajustarse a estándares a los que el Gobierno está obligado a adherir en base a las reglas de Derecho Internacional Público.

El respeto de este estándar de máximos recursos disponibles fue materia de recomendación por parte de la Comisión Sename I, y a pesar de ello; Desarrollo Social persistió en su propósito; desistiéndose solo frente a la potencia de los argumentos y a la negativa de los parlamentarios.

Igualmente, una de las principales prioridades establecidas por la Comisión Sename I y por toda la opinión especializada, es aquella referida a la reformulación y separación de las labores del Servicio Nacional de Menores. En lo que cabe al Ministerio de Desarrollo Social, este ha sido sindicado al menos en dos ocasiones -en el marco de la visita del Ministro de Justicia Jaime Campos a la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados para exponer las prioridades legislativas de la cartera y con ocasión de la discusión del presupuesto 2017- como el responsable de la tardanza en la concreción de este anhelo, toda vez que las enmiendas que creaban el Servicio de Reinserción Social Juvenil se encontraban hace meses listas por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por otra parte, es necesario señalar que con fecha 16 de mayo de 2016, la Ex Ministra de Justicia, Javiera Blanco, asistió a la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, donde explicó los cinco ejes prioritarios que tiene el gobierno para mejorar el Servicio Nacional de Menores.

Entre las materias abordadas, señaló que se ha estado trabajando en el denominado Plan Protege, el cual se ha desarrollado en el marco de un trabajo en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de la Infancia, con el fin de que sea ejecutado en tiempo inmediato. Dentro de las medidas que incluye este plan, la Ministra aclaró que se encuentran, en primer lugar, todo lo que tiene que ver con la transferencia de programas hacia el Ministerio de Desarrollo Social y la posibilidad de que algunos de ellos puedan, por lo menos, generarse con supervisión conjunta, tanto del Ministerio de Justicia como del Ministerio de Desarrollo Social.

A juicio de esta comisión, la implementación de este plan fue una reacción tardía e insuficiente a las graves deficiencias que por años ha mantenido el Servicio Nacional de Menores. Resulta inexplicable que solo se catastraran 85⁸⁷ residencias a nivel país, equivalentes a solo un 29,8% del total de residencias que actualmente existen en el sistema, arrojando resultados preocupantes, como que 16 de estos centros se encuentran en la categoría de “altamente críticos” o que en 13,3% de los centros no existe un “registro individualizado de la administración de los medicamentos” a los menores.

Evidentemente el diseño e implementación de este plan han tenido problemas graves, los cuales a juicio de esta comisión deben ser resueltos en el más breve plazo, con el objeto de que el Estado no continúe vulnerando los derechos de los niños, niñas y adolescentes del sistema.

3. Ministerio de Hacienda

Existe una evidente dicotomía entre los discursos gubernamentales y lo reflejado por el Presupuesto 2017 para el Sename. Lo que más llama la atención es que las subvenciones, tanto para el área de protección de menores como para el área

⁸⁷Véase <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/02/06/843555/Dieciseis-residencias-del-Sename-son-calificadas-por-el-Gobierno-como-altamente-criticas.html>

de justicia juvenil, prácticamente no tienen aumento en su presupuesto: 0,1% y 0,0% respectivamente.

En total, el presupuesto del Sename en sus dos programas sube 6,3%; pero es evidente que se aumenta casi en su totalidad en el programa de administración directa, donde está todo el aparato administrativo y los centros de administración directa (CREAD), que no alcanzan el 5% de la oferta de protección. Al programa de Administración Directa entonces va el aumento de presupuesto casi en su totalidad, y persigue fundamentalmente la adquisición de equipamiento -ni siquiera infraestructura- y sobre todo financiamiento de personal.

Si la mayor preocupación del Gobierno era el área de protección, el presupuesto definitivamente no lo demuestra; y se persiste en las acciones que dan pie a las observaciones que reiteradamente nos hace el Comité de Derechos del Niño en torno a disponer recursos suficientes para dar cumplimiento a los compromisos que nos impone la Convención; recurriendo en caso de ser necesario a la cooperación internacional. Los aumentos y las prioridades presupuestarias del Servicio Nacional de Menores parecen en efecto, no satisfacer los estándares y los deberes que nos impone la Convención internacional de Derechos del Niño.

Particularmente el presupuesto 2017 y los anteriores no han hecho eco de la propuesta de la Comisión Sename I, en torno a fortalecer el presupuesto destinado a las subvenciones, cuyo fundamento era inyectar recursos a quienes sostienen casi la totalidad de la oferta programática de la Red Sename. Asimismo, Dipres no ha sido enfática en representar la necesidad de rediseñar los programas del Servicio, lo que hace infértil cualquier inyección de recursos.

Finalmente, parece pertinente recordar lo señalado por el Ministro de Hacienda en la sesión del 09 de enero de esta Comisión: *“Si en algo tenemos consenso es que la estructura actual no es suficiente y necesitamos meternos más en los procesos para cumplir con los objetivos que tenemos”*. Advirtió además que debido a la estrecha situación fiscal *“no podemos comprometer recursos permanentes de una manera que no tenga un financiamiento identificado”*, por lo que sostuvo que se está afinando la interacción entre diseño y recursos, *“proceso que esperamos terminar lo antes posible”*.

Esta Comisión comparte el diagnóstico del Ministro de Hacienda, sin embargo, estima que el Estado de Chile incumple con las obligaciones internacionales adquiridas en materia de infancia al postergar la entrega de los recursos necesarios que se requieran para el mejoramiento del sistema. Si bien es efectivo, que es necesaria una nueva Institucionalidad, cuyo diseño e implementación supere las deficiencias del actual sistema, es una obligación del Estado de Chile que mientras aquello no se materialice, se mejoren de manera sustancial las condiciones en las que son atendidos los 150 mil niños, niñas y adolescentes usuarios de algún programa del Sename. Lo anterior no solo responde a un imperativo ético, sino que a los compromisos que Chile ha adquirido en el ámbito internacional en materia de infancia.

d. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

La agenda legislativa que ha impulsado el Gobierno con posterioridad al informe evacuado por la Comisión Sename I, pone su foco en la creación de instituciones, organismos y el diseño de un marco legal general. En esta línea se enmarcan la Ley de Garantías, la defensoría de la niñez, la subsecretaría de la niñez, y las reformas que reformulan la estructura del actual Sename y dividen sus funciones.

Sin embargo, la agenda legislativa no pone acentos en brechas y en la creación de instrumentos que no solo declaren derechos y garantías, sino que permitan saber que se espera como “resultado” de las políticas sociales y reformas legales. No basta con crear servicios o subsecretarías, ni con elaborar un catálogo de derechos en abstracto e inexigibles; es necesario contar con una nueva visión sobre las políticas públicas y los instrumentos que permiten saber “qué funciona bien”. En otras palabras, pasar de las instituciones, a los instrumentos que garantizan mejoras en los niveles de satisfacción de derechos.

Ahora bien, es evidente esta cartera de Estado no tuvo nunca en sus prioridades legislativas la infancia vulnerable o las propuestas de la Comisión Sename I, y que un punto de inflexión sustancial está constituido por la trágica muerte de la menor Lissette Villa. De hecho, si se revisa la fecha de ingreso a trámite de las

iniciativas legislativas que componen la agenda de la infancia -cuya presentación fue un compromiso contraído por este Gobierno-; una gran mayoría fue presentada o impulsada decididamente con posterioridad al 11 de abril del año 2016.

Y si bien se entregó la tramitación activa de las propuestas de la infancia al Consejo Nacional de la Infancia -dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia-, los problemas que presentaron tanto este servicio como el Ministerio de Desarrollo Social para impulsar la agenda legislativa -particularmente la Ley de Garantías de la Niñez-; al parecer no fueron suficiente motivación como para que el Ministro o el Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia comparecieran a las instancias legislativas para evitar el fracaso que en definitiva experimentó la agenda gubernamental. Esto deja en evidencia la total apatía del Ministerio con la agenda de la infancia, misma indiferencia que el Gobierno mostró hasta los trágicos eventos del 11 de abril en el CREAD Galvarino.

A juicio de esta comisión, la inactividad, impericia e ineficacia del Gobierno en materia legislativa, alcanzó ribetes cercanos a la irresponsabilidad ante las inexplicables postergaciones en el envío de los proyectos de ley que deberían dar forma a la nueva institucionalidad del Sename. En efecto, el ingreso a trámite legislativo se materializó recién en abril de este año, pese a la existencia de un proyecto desde el año 2012, cuya tramitación en el Congreso fue paralizada por el Ejecutivo.

Cabe destacar que, desde el mes de abril de 2014, fueron anunciados sucesivas iniciativas para la división de las funciones del SENAME y el mejoramiento del sistema de protección, sin embargo, tuvieron que transcurrir prácticamente tres años para recién contar con un texto e iniciar su discusión en el Congreso Nacional. Lo anterior pone de manifiesto lo afirmado por el Presidente Ejecutivo de América Solidaria Internacional, Benito Baranda, en el mes de julio de 2016⁸⁸, cuando señaló que "La Segpres y Hacienda no tienen como prioridad la urgencia del sufrimiento de estos

⁸⁸<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/07/12/benito-baranda-dice-que-la-segpres-y-hacienda-no-tienen-como-prioridad-el-sufrimiento-los-ninos-del-sename/>

niños, los más vulnerables. La lenta muerte interior de niñas, niños y jóvenes que ingresaron al sistema para ser protegidos les ha sido por varios años indiferente."

e. Ministerio de Salud

El derecho a la salud se encuentra reconocido y protegido por la Constitución de la República y mediante una serie de tratados internacionales que versan sobre materias de derechos humanos, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño que consagra a los niños como sujetos de derecho y no como objetos de protección, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos "Pacto San José de Costa Rica" que consagra derechos y garantías fundamentales de aplicación general a todas las personas, entre otras.

Como Comisión compartimos, lo señalado por la Organización Mundial de la Salud en orden a que la salud es "un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". En particular estimamos que la salud mental es fundamental para la calidad de las personas, y que según investigaciones realizadas se ha podido establecer que la salud mental afecta la salud física, como ella afecta a la salud mental, siendo ambas inseparables para que las personas puedan alcanzar un nivel de bienestar mayor.

Con todo, la situación actual de nuestro país demuestra la existencia de trastornos (alimentación, depresión, consumo problemático de alcohol y drogas y violencia etc.) que afectan particularmente a niños, niñas y adolescentes, lo que hace imperativo abordar dichas problemáticas por los Servicios de Salud, en particular las que afecten a aquellos niños vulnerados en sus derechos y sujetos de protección por parte del Estado y/o sus organismos colaboradores.

Resulta preocupante entonces que, según datos aportados por el propio Ministerio de Salud, un 24% de los niños, niñas y adolescentes del SENAME no registran atenciones de salud previas a su ingreso al sistema de protección.

Por otra parte, un informe dado a conocer por el Sename señala que el Servicio alberga cerca de 1.334 menores con patologías mentales severas, de las cuales un número importante posee riesgo potencial de perder la vida. Asimismo, en comparecencia a la Comisión Especial Investigadora del Servicio Nacional de Menores, funcionarios gubernamentales afirmaron que las evaluaciones psiquiátricas de los menores que se encuentran al interior del sistema residencial, no eran practicadas por psiquiatras sino por médicos generales; lo que grafica de forma inmejorable el compromiso del Ministerio de Salud en la función que le cabe de asistencia y atención a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en algún programa de la Red Sename, particularmente de aquellos que se encuentran internados en el sistema residencial.

Como se señaló precedentemente, existe una resistencia histórica por parte del Ministerio de Salud de comprometerse de mayor forma con la atención de salud de los menores en la Red Sename, y ello se manifiesta de buena manera en la escasa oferta de camas psiquiátricas para estos. La insuficiencia de prestaciones y de atención especializada es un pasivo que, tal como ya lo adelantamos, constituye una potencial fuente de responsabilidad internacional para el Estado de Chile y se contrapone a lo propuesto por la Comisión Sename I. Esta deuda solo puede ser saldada por las competencias técnicas y operativas que posee el Ministerio de Salud, y por tanto el Gobierno y particularmente la Presidenta de la República debiese interceder directamente para involucrar de manera sustancial y concreta a esta cartera de Estado.

A juicio de esta Comisión, resulta preocupante que recién en el mes de octubre de 2016, se haya concluido el diagnóstico de salud a los niños, niñas y adolescentes usuarios del sistema residencial, proceso que tuvo problemas en su diseño e implementación por cuanto cubrió solo 6.700 de los 8.300 menores originalmente considerados, lo que equivale a un 66% de los usuarios mensuales del sistema.

Pese a los resultados de dicho diagnóstico, que arrojó que al menos un tercio de los niños, niñas y adolescentes padecían alguna enfermedad -el 27% del total presentó

alguna patología mental y el 6% alguna otra enfermedad crónica-, a la fecha el acceso prioritario a programas sigue siendo deficiente.

Transcurridos 7 meses del diagnóstico antes referido y existiendo instancias de coordinación intersectorial a través del “Plan Protege”, es de la máxima gravedad que hechos como los descritos por Del Basto sigan ocurriendo, lo que pone de manifiesto la inoperancia que en esta materia han tenido las autoridades del Sename y del Ministerio de Salud, para dar solución a la principal deficiencia del sistema.

f. Ministerio de Educación

Resulta especialmente preocupante para esta comisión las cifras de niños, niñas y adolescentes en programas dependientes del Servicio Nacional de Menores sin escolaridad o que presentan rezago, las que alcanzan los 6.762 y 5.030 respectivamente según los datos aportados mediante oficio 250 de fecha 10 de abril de 2017 remitido por la Subsecretaria de Educación a esta Comisión.

Lo anterior resulta absolutamente inaceptable atendido a que, en nuestro país, la Constitución Política de la República en su artículo 19 número 10, que consagra “el derecho a la educación.”

A mayor abundamiento, tal como ha señalado la UNICEF, en su informe sobre Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales de SENAME, como Comisión, estimamos que “resulta fundamental que los Programas de Reinserción Educativa (ASR) asuman roles y funciones para “entregar una oferta educativa pertinente y de acuerdo a las condiciones de escolaridad de los adolescentes que se encuentran en situación de privación de libertad” (SENAME, 2013). Complementando y reforzando el trabajo educacional de los establecimientos reconocidos por MINEDUC insertos en los Centros, así como, preparando a los jóvenes tanto en la nivelación de estudios como en el apoyo psicopedagógico y socioeducativo”.

Además, resulta relevante considerar lo señalado por el MINEDUC, a propósito del fenómeno de la deserción, vale decir, “se deserta desde la escuela, desde la familia, desde el barrio, desde el grupo de iguales, desde las leyes vigentes en un país”, por lo mismo, estimamos que la solución de este problema exige la adopción urgente de medidas multidisciplinarias para que nuestros niños, niñas y adolescentes puedan ejercer su derecho a la educación, tal como prevé el mandato constitucional.

IX. PROPUESTAS.

1. Reconocimiento oficial de S.E. la Presidenta Bachelet como Jefa del Estado de Chile de la responsabilidad internacional por las graves y sistemáticas vulneraciones a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes vulnerados y el perdón hacia las víctimas.
2. Creación de una instancia amplia, transversal y diversa que se constituya en la “Comisión Nacional de Verdad en materia de Infancia”, a fin de contribuir al esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos en contra de niños, niñas y adolescentes cometidas por el Estado. Junto con lo anterior, la referida comisión deberá establecer medidas de reparación a favor de las víctimas y sus familias.
3. Creación de una comisión permanente intertestatal integrada por el Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo que revise y evalúe el cumplimiento de las medidas propuestas para los NNA.
4. Reforma constitucional que establezca el derecho de todo niño, sin distinción alguna, a las medidas de protección que su condición requiera teniendo en cuenta su interés superior, en especial, aquellos niños vulnerados y privados de su medio familiar que viven en Centros Residenciales, modificándose el capítulo III de la Carta Fundamental, denominado *De los derechos y deberes constitucionales*, incorporándose este derecho en el artículo 19.

5. Poner urgencia suma a los proyectos de ley que suprimen el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos servicios: el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente.
6. Ingreso de proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de la Familia y que tiene por objeto velar porque el foco de las políticas públicas estén centradas en las familias, promoviendo el fortalecimiento y restablecimiento de los vínculos familiares, especialmente de los niños vulnerados, a fin de que éstos cuenten con hogares que les aseguren un ambiente propicio para su desarrollo integral.
7. Poner urgencia suma al proyecto de ley que establece una reforma integral al sistema de adopción en Chile, boletín N° 9119-18, basado en la iniciativa original que fue elaborada en conjunto con la sociedad civil especializada en la materia, y tomando en consideración la normativa internacional en especial la Convención sobre Derechos del Niño y la Convención sobre Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional, así como también la realidad en Chile, para establecer un nuevo sistema de adopción más protector, más eficaz y eficiente pensando en el interés superior de los niños.
8. Poner urgencia suma a proyecto de ley que crea un sistema de garantías de la niñez, boletín N° 10315-18, relevando el rol prioritario de los padres en la educación, formación y protección de los niños, estableciendo junto con los derechos una acción concreta de resguardo de los mismos corrigiendo sustancialmente las falencias graves en materia de protección administrativa y judicial⁸⁹.
9. Poner urgencia suma al proyecto de ley que establece la Defensoría de los Derechos de la Niñez, boletín N° 10584-07, pero incorporándole expresamente

⁸⁹ Es menester recordar que la Corte Suprema en el informe recaído sobre el referido proyecto, señaló expresamente la necesidad de *“suspender la tramitación de los títulos III y IV (protección administrativa y judicial) hasta que no se contara con la totalidad de las propuestas legales que darán forma completa al sistema que se pretende incorporar a nuestro ordenamiento jurídico”*.

la función de representación judicial de los niños y por ende aumentado su dotación y recursos.

10. Dar suma urgencia al Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de la Niñez⁹⁰.
11. Otorgar suma urgencia al proyecto de ley que regula entrevistas grabadas en video y otras medidas de resguardo a menores de edad víctimas o testigos de delitos que indica⁹¹
12. Reformar la ley N° 20032 que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención, aumentando considerablemente la subvención que reciben los organismos colaboradores acreditados por SENAME, asociándolo a resultados e impacto.
13. Dar prioridad de pago por parte del SENAME a los Organismos Colaboradores de Acreditación de la deuda emanada de los servicios prestados a NNA por el artículo 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia.
14. Ingreso de proyecto de ley que suprima le Ley de Menores N° 16618 y reforma a la ley N° 19968 que crea Tribunales de Familia resguardando la proporcionalidad de las medidas de protección que se adopten.
15. Ingreso de proyecto de ley que suprima la Ley de Menores N° 16618 y reforma a la ley N° 19968 que crea Tribunales de Familia estableciendo criterios mínimos objetivos que se deben cumplir para efectos de otorgar una determinada medida de protección por vulneración de derechos.
16. Existencia de programas de calidad con la cobertura adecuada, que permitan la prevención de eventuales vulneraciones de derechos, violencia, drogas, salud mental, educacional y de reinserción social y familiar que tengan verdadero impacto social.
17. Adscribir al Sistema de Alta Dirección Pública a las instituciones nuevas que se creen hasta el tercer nivel jerárquico, incluido los Directores Nacionales de los

⁹⁰ Boletín N° 10314-06

⁹¹ Boletín N° 9245-07

nuevos servicios y la concursabilidad de los empleos públicos en los demás cargos poniendo el énfasis en la especialización y experiencia demostrada.

18. Revisar exhaustivamente y transparentar la oferta programática existente tanto en los Programas de Administración Directa como en los Organismos Colaboradores, con énfasis en la territorialidad de la misma y, por otra parte, establecer la demanda habitual y extraordinaria generada por los Tribunales de Familia de manera de generar los cambios legales y administrativos necesarios, para adecuar la oferta programática a la realidad existente; asegurar niveles de cobertura y calidad adecuados y evitar presiones de gestión y económicas innecesarias para el sistema.
19. Adopción de medidas que permitan estimar de manera real los costos asociados a la intervención (estatal y no gubernamental) especializada en niños niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, con la finalidad de eventualmente modificar las actuales recursos asignados a los programas que administra directamente el SENAME o a las bandas de subvención existentes para sus Organismos Colaboradores de manera de propender a su ajuste a las necesidades reales.
20. Promover una modificación legal en la que se establezca un sistema de subvenciones cuyo factor de pago esté basado en prestaciones básicas efectivamente realizadas, y que la determinación de estas se encuentre establecida en la Ley, de forma de garantizar que los Organismos Colaboradores entreguen a los niños, niñas y adolescentes la efectiva protección de sus derechos fundamentales, y en el que las prioridades estén puestas en la desinstitucionalización de los niños, el fomento de las programas de familias de acogida simples y especializadas y la implementación de programas destinados a su pleno desarrollo personal, en los ámbitos de salud, educación, deporte, cultura y profesional.
21. Cambio en los requisitos y forma de entrega de la subvención para la atención de los niños, niñas y adolescentes que se han visto vulnerados en sus derechos

y garantías, pasando de un sistema de bandas de precios establecidos en Unidades de Subvención Sename que privilegia el financiamiento de la demanda y en particular por niño atendido, a uno que priorice el logro de los objetivos planteados en los correspondientes planes de intervención individual para los usuarios del sistema, de manera de dar continuidad a los programas y asegurando su buen funcionamiento. Aumentar los recursos que destina el Estado para la atención, tratamiento y reparación de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, a montos que permitan gestionar un servicio de calidad, con profesionales con amplia experiencia que puedan hacerse cargo de los complejos casos que el sistema atiende, y finalmente revisar los incentivos del sistema, para que estos estén puestos en darle al niño y su familia la mejor atención integral que requieran, y no en extender innecesariamente su permanencia en el sistema de protección.

22. Establecer y dar amparo legal a las prestaciones mínimas básicas que el Estado y sus Organismos Colaboradores deben entregar a niños, niñas y adolescentes usuarios de sus planes y programas en materia de infancia, de manera de garantizar de manera efectiva sus derechos fundamentales, particularmente la vida, salud y educación.
23. Mejorar la transparencia de los organismos colaboradores acreditados, tanto en su constitución; financiamiento, situación financiera, uso de recursos públicos, gestión y orientaciones técnicas y resultados obtenidos; de manera de evitar la duplicación de funciones; el empozamiento de recursos; la existencia de conflictos de interés en las actividades de diagnóstico y tratamiento de niños, niñas y adolescentes etc.
24. Aumentar los recursos necesarios para mejorar el nivel y el número de las supervisiones técnicas y financieras realizadas por SENAME a sus Organismos Colaboradores de manera que la autoridad respectiva cuente con herramientas útiles para la toma de decisiones en particular en lo referido a la pertinencia y eficacia de los procesos de intervención en niños, niñas y adolescentes

vulnerados y en el buen destino de los recursos traspasados a la administración de terceros.

25. Capacitación en la niñez vulnerada de las personas que hoy se encuentran trabajando en la red SENAME.
26. Establecer la obligación para quienes postulan a desempeñar funciones con niños, niñas y adolescentes institucionalizados en alguno de los programas de protección del SENAME, de contar la aprobación de cursos de formación y perfeccionamiento regular especializado que los capacite en el trato con niños institucionalizados y le vaya otorgando diferentes herramientas y estrategias de trabajo, de comunicación afectiva y positiva y de un trato siempre respetuoso de sus derechos y los de sus familias así como de generación de un clima de respeto, aprecio y colaboración de parte de los propios niños hacia el trabajo de cuidado cotidiano que ellos realizan , así como habilidades para trabajar en conjunto con las redes gubernamentales y civiles de protección de la infancia en apoyo a su labor. Asimismo, quienes hoy se encuentren desempeñando dichas labores deberán, en el plazo de 2 años, haber sido capacitados en el trato con niños, niñas y adolescentes institucionalizados, e integrarse al plan nacional de perfeccionamiento permanente que deberá existir para ellos. El que sin duda alguna debe incluir para todos ellos capacitación en habilidades en manejo del estrés laboral y talleres de auto cuidado regulares.
27. Establecer la obligación anual para el personal que desempeña funciones con niños, niñas y adolescentes institucionalizados de rendir test psicológicos, de consumo de drogas y alcohol.
28. Regulación estricta de las horas extraordinarias asignadas a los trabajadores que desempeñan funciones con niños, niñas y adolescentes para el SENAME o sus organismos colaboradores, fiscalización estricta del cumplimiento de una jornada diaria de trabajo que no supere el máximo ordinario establecido en la legislación laboral, y sanciones elevadas para los infractores, que eviten abusos laborales en la prestación de sus servicios.

29. Obligación para los servicios públicos o privados que entregan servicios en programas de protección a niños, niñas y adolescentes, en especial para los Organismos Colaboradores del SENAME, de establecer un sistema de personal para su atención directa, tanto profesionales como técnicos con un mínimo de 3 turnos diarios, de manera tal que las personas que se desempeñen en las funciones de atención a menores institucionalizados no sean sometidos a una sobrecarga laboral.
30. Obligación para el Ministerio de Justicia, a través de su Subsecretaría de Derechos Humanos de protocolos de los derechos que deben ser garantizados a los niños y sus familias mientras dure la internación, la determinación de los estándares mínimos de contenidos y calidad y eficiencia así como la forma de medición de los mismos de todo programa destinado a niños institucionalizado que aseguren sus derechos a la salud, a la educación, a la nutrición, vestuario y vida en un entorno digno y seguro, así como un sistema de programas de deportes, entretenimiento, panoramas culturales y talleres útiles para el aprendizaje de habilidades que le permitan el desarrollo de su personalidad, aplicable obligatoriamente a todos los servicios públicos o privados que entregan servicios en programas de protección a niños, niñas y adolescentes, en especial para los Organismos Colaboradores del SENAME, los han de ser contenidos obligatorios para la suscripción de convenios con cualquier institución o persona que preste tales servicios.
31. Establecimiento de divisiones especialmente diseñadas en los nuevos servicios para evaluar periódicamente la calidad de los programas y su impacto social.
32. Establecimiento de la priorización de los niños privados de su medio familiar y que se encuentren en centros residenciales de administración directa e indirecta del SENAME, así como de aquellos que participan en programas ambulatorios, para su atención en materia de salud y educación.
33. Presupuesto prioritario para la niñez vulnerada.
34. Presupuesto progresivo para la niñez vulnerada.

35. Política pública de Estado en materia de niñez con metas, mecanismos de evaluación, recursos y vinculación con ONGs.
36. Establecimiento expreso de la obligación de coordinación interinstitucional con sanciones drásticas en caso de inobservancia para ejecutar la referida política pública.
37. Presencia de CREAD en todas las regiones del país.
38. Mejorar el sistema de derivaciones que hacen los Tribunales de Familia a los centros de protección a través de la existencia de protocolos de actuación que permita la orientación adecuada.
39. Elaborar una política pública educacional focalizada en la niñez vulnerada que disminuya al máximo la deserción escolar y permita la adecuada nivelación de estudios en los CREAD y centros residenciales de organismos colaboradores.
40. Asegurar que los niños, niñas y adolescentes atendidos por el SENAME accedan a una educación de calidad que atienda íntegramente sus necesidades particulares. Por ello solicitaremos que se adopten todas las medidas necesarias que aseguren el acceso a una educación de calidad e idónea a los niños, niñas y adolescentes atendidos por el SENAME, de manera que desarrollen adecuadamente su proceso de escolarización. Además que se desarrolle un programa de apoyo y seguimiento a las familias de niños, niñas y adolescentes, con el fin de que se les eduque sobre el proceso de escolarización y sus ventajas frente a la sociedad chilena, es decir, sobre los beneficios de la educación, y que se otorguen herramientas parentales para el apoyo directo al niño, niña o adolescente.
41. Garantizar el acceso de niños, niñas y adolescentes a una adecuada asistencia sanitaria para ello solicitaremos, como primer paso, la creación de un protocolo social y de salud obligatorio para todos los niños, niñas y adolescentes que reciben atención de centros de administración propios del SENAME y de sus organismos colaboradores. Tomando en cuenta el panorama narrado sucintamente, consideramos urgente que cada niño, niña o adolescente, al inicio de su atención en el SENAME o sus programas, obtenga

una completa y exhaustiva evaluación social y de salud que permita comprender el estado de salud, tanto física como mental, en que se encuentra, de manera de adoptar las medidas de derivación que garanticen un adecuado derecho a la salud. Por todo lo anterior proponemos que se elabore e instale un protocolo de ingreso social y de salud obligatorio para cada niño atendido por los Centros de administración directa del SENAME o sus organismos colaboradores, con énfasis en la salud mental de niños, niñas y adolescentes, asegurando a cada uno de ellos el ingreso efectivo al sistema de salud nacional. Además solicitaremos que, una vez ingresados todos los niños, niñas y adolescentes que sean parte de algún programa social o de salud de instituciones que tengan convenio con SENAME, reciban permanente atención hasta el término de su tratamiento, resguardando su derecho a la salud con independencia de su vinculación a algún programa.

42. Creación de un programa especial de retorno al núcleo familiar y fortalecimiento de este para niños que son atendidos por el SENAME y sus organismos colaboradores.
43. Establecer y diseñar un trabajo con las familias de carácter multidisciplinario e interministerial que sea eficaz, considerando a ésta como todo lazo relacional significativo y protector (sanguíneo o no sanguíneo) e incorporar los avances a los procedimientos judiciales respectivos. En este sentido, proponemos que la legislación pertinente de protección y adopción se armonice con los estándares internacionales sobre niños sin cuidado parental que incluyen dentro del concepto de familia de origen no sólo a los padres, sino también a los abuelos, tíos y cualquier otro ascendiente y/o adulto significativo para el menor, incluso a los hermanos adolescentes.
44. Rediseñar y protocolizar desde las autoridades ministeriales sectoriales competentes la intervención a realizar obligatoriamente por los programas ambulatorios que se estimen necesarios en el rediseño.

45. Evaluar los resultados de los actuales programas existentes, incorporando directrices que promuevan el retorno al núcleo familiar y fortalecimiento de esta.
46. Incorporar a la familia como sujeto y contexto de la intervención, teniendo que desplegar acciones para contar con profesionales aptos y ampliamente capacitados en la materia.
47. Solicitaremos que se realicen estudios que determinen el grado de participación de las familias de origen en las causas judiciales iniciadas en virtud de una medida de protección, así como también la creación de un Programa Especial de retorno al núcleo familiar y fortalecimiento de éste, para mejorar las habilidades parentales del mismo grupo, sin perjuicio de la evaluación y fortalecimiento de los programas ya existentes.
48. Elaborar una política pública de salud mental focalizada en la niñez vulnerada
49. Tener dispositivos reales de atención residencial de carácter psiquiátrico para casos de niños con trastornos mentales y consumo problemático de alcohol y drogas.
50. Aumentar la oferta de camas de corta estadía en la Región Metropolitana pero también en regiones, para garantizar la hospitalización de niños vulnerados.
51. Contar con equipos de salud en los CREAD que permitan una atención permanente de paramédicos y enfermeras, y con médicos especializados.
52. Concretar el sistema informático de vigilancia nacional del suicidio.
53. Implementación de un sistema de urgencia psiquiátrica infanto juvenil, que permitiría que casos como el Lissette Villa tuvieran respuesta profesional adecuada y oportuna; y, por otra parte, el establecimiento de residencias de larga estadía para el tratamiento de los casos más complejos.
54. Crear un sistema de indicadores para hacer un seguimiento de cuánto se está gastando, efectivamente por cada niño vinculado a la red de SENAME. Se tienen distintos tipos de servicios y rangos asociados a valores que fija la ley N° 20.032; considerar el perfil del niño y el costo administrativo del servicio que se presta.

55. Mejorar las instalaciones de los CREAD para que cuenten con la infraestructura necesaria, apropiada y suficiente para asegurar una adecuada permanencia, esparcimiento y recreación de los niños.
56. Incluir normas específicas para la primera infancia como la existencia las 24 horas del día de al menos una persona por cada 10 niños para cuidarlos y la existencia de cámaras que registren el trato de los funcionarios públicos a los niños.
57. Crear una unidad especializada que lleve los sumarios administrativos por maltrato de funcionarios a los niños, distinta e independiente del CREAD, de manera tal de terminar con los desincentivos perversos a denunciar o sancionar adecuadamente al que maltrata a un niño.
58. Crear unidad especializada que tenga por finalidad controlar específicamente la duración de los sumarios administrativos e informar periódicamente a la autoridad nacional para que se tomen las medidas correspondientes de manera de proteger a los niños vulnerados.
59. Establecimiento de una política de colaboración público-privada para la niñez vulnerada y un sistema de contacto que permita informar oportunamente de las necesidades y de los medios de cooperar por parte de la sociedad civil.
60. Elaboración e implementación de política multicultural para los CREAD y Centros Residenciales de Organismos Colaboradores Privados.
61. Separación adecuada entre niños vulnerados y niños infractores de leyes, imputables e inimputables, con programas específicos de atención, protección y reinserción familiar y social que impidan el contagio criminológico y la creación de Centros Residenciales especializados para niños imputables e inimputables sujetos a medidas de protección.
62. Creación de un sistema único de información de los niños vulnerados que esté actualizado y en línea entre los distintos Ministerios y Servicios Públicos y con los Tribunales de Familia.
63. Oficiar al Ministerio de Justicia y a la Contraloría General de la República la realización de un sumario a la Directora Nacional del SENAME, doña Solange

Huerta, por la responsabilidad funcionaria que le cabe a ella y demás funcionarios públicos, respecto de conocer la situación del empozamiento de fondos, como señaló ante esta Comisión, sin haber realizado actividad alguna para terminar con dicha situación contraria a las normas de la ley de subvenciones y su reglamento.

64. Establecer los cambios legales necesarios para que sea el SENAME, en los casos del 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia, la institución que provea los cupos necesarios para la entrega de los servicios solicitados por los tribunales de justicia, en cumplimiento del deber estatal de proteger los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes.