Análisis Crítico al Proyecto de Ley que Crea los Nuevos Servicios de Atención a la Infancia y Adolescencia

Alumno: Rodrigo Orellana Monje

Profesora Guía: Marcela Fernández

Fecha entrega: 3 de Diciembre de 2014

ÍNDICE

Introducción…….....3

I.- Antecedentes contextuales:

1.- Breve Reseña Histórica del Régimen Proteccionista en Chile: El niño como objeto de protección…….....4

2.- De la visión tutelar a la Ciudadanía de la Infancia: El niño como sujeto de derechos.....6

3.- El sistema de Protección de la Infancia y Adolescencia en Chile…….8

4.- Críticas a la labor del Sename: El rol de la Comisión Jeldres…….....9

5.- Debilidades del actual sistema de protección……..15

II.- Proyecto de Ley que modifica los Servicios de Atención a la infancia y adolescencia:……17

1- Antecedentes generales y fundamentos del proyecto……...18

2- Estructura del proyecto...……18

3- Sobre el Servicio de Protección de la Infancia y Adolescencia…….19

4- Sobre el Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente…….20

III.- Análisis comparativo del Proyecto de Ley y las Exigencias en Materia de Protección Integral de la Infancia:…….21

1.- Independencia Orgánica de las funciones de Protección de Derechos y de Responsabilización Penal……...21

2.- Coordinación entre los Actores del Sistema…….22

3.- Sistema de Información del Sistema Residencial……..22

4.- Especialización Profesional y Dotación de Recursos Humanos para el Tratamiento.……23

5.- Órgano Especializado en Materia de adopción……..24

6.- Sistema de Acreditación y Fiscalización de Residencias……24

7.- Distribución de Funciones……..26

8.- Participación de la sociedad civil en la elaboración de estándares y políticas institucionales...27

9.- Asignación de Recursos al Sistema.....28

10.- Características de la Internación y Sistema de Egreso…….29

IV.- Conclusiones…….……...30

RESUMEN:

Este trabajo sintetiza las implicancias que ha tenido para Chile la suscripción de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como las deudas pendientes en materia de protección de la infancia para hacer concordar nuestra normativa interna con los estándares internacionales. Dentro de estas medidas tendientes a modificar el sistema proteccionista chileno se destaca la iniciativa legislativa contenida en el Boletín Nº 8487-07 del año 2012, que busca reformar al actual Servicio Nacional de Menores y distribuir sus funciones en dos servicios distintos, a saber, el Servicio Nacional para la Protección de la Infancia y Adolescencia y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente.

PALABRAS CLAVE:

Protección de la infancia, Niño como sujeto de derechos, Servicio Nacional de Menores, Informe Unicef, y nueva institucionalidad en infancia y adolescencia.

ABSTRACT:

This text summarizes the implications that has for Chile subscribing to the Convention on the Rights of the Child, as well as outstanding debts on child protection for our internal regulations conform to international standards. Within these measures aim to modify the protective system Chilean can highlight the legislative initiative contained in Bulletin No. 8487-07 of 2012, seeking to reform the current National Youth Service and distribute its functions into two different services namely , the National Service for the Protection of Children and Adolescents and the National Adolescent Criminal Responsibility .

KEY WORDS:

Child Protection, Child as subject of rights, National Youth Service, Unicef report, new institutions in childhood and adolescence.

INTRODUCCIÓN.

Durante el mes de Marzo del año 2012 fue presentado el informe final de una investigación realizada entre el Poder Judicial y la Unicef que abarcó diez regiones, con un costo cercano a los doscientos millones de pesos. En sus páginas se relata la precariedad de un sistema proteccionista que tiene a su cargo la custodia de más de quince mil niños a lo largo del país, debido a que sus familias los abandonaron o no son capaces de cuidarlos.

Este informe describe como la violencia, el abuso sexual y el maltrato se encuentran arraigados en el sistema, pero, sin menoscabar la magnitud de los hechos documentados, podemos encontrar diversos estudios que hacen referencia a este mismo fenómeno incluso desde los albores de la ratificación por el estado chileno de la Convención de los Derechos del Niño en 1990. Sin ir más lejos, ya las Naciones Unidas, a través del Comité de los Derechos del Niño, se había hecho cargo de exponer una gran cantidad de observaciones tendientes a la corrección de múltiples vicios asociados al tratamiento que se les da a los menores protegidos en nuestro país.

El rol de este organismo fue determinante para promulgar de la nueva Ley de Responsabilidad Penal Juvenil durante el año 2005, pese a que su dictación es a todas luces insuficiente para adaptar nuestra normativa interna a los estándares internacionales, y se hace necesario realizar cambios de gran envergadura a distintas instituciones –entre ellas, el Servicio Nacional de Menores- para garantizar su debida aplicación.

Considerando todos estos antecedentes, en Agosto de 2012 el gobierno del presidente Sebastián Piñera envió al Parlamento un proyecto de ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores y crea dos nuevos servicios; el Servicio Nacional para la Protección de la Infancia y Adolescencia y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente. Esta iniciativa busca dar curso a las demandas sociales enervadas por diversos sectores que exigen cambios profundos al actual sistema de protección infantil, respondiendo por un lado, como veremos, en forma adecuada a las principales críticas que se han suscitado al rol que en la actualidad lleva el Servicio Nacional de Menores, pero por el otro, dejando planteadas una gran cantidad de interrogantes sobre la real efectividad que llegarían a tener estos dos nuevos servicios en el caso de su hipotética puesta en marcha.

El objetivo de este trabajo de investigación es realizar un estudio acabado del proyecto que se encuentra actualmente en trámite legislativo, para determinar si las observaciones planteadas en el informe realizado entre el Poder Judicial y la Unicef fueron consideradas durante su redacción, pero también buscaremos realizar un ejercicio de análisis crítico en torno al tratamiento que se le ha dado en Chile a esta materia.

Con este estudio esperamos ser capaces de interiorizarnos en la problemática, y todo lo que conlleva para un país soportar un modelo proteccionista de la infancia anacrónico, en total discordancia con la realidad actual. De esta forma nos haremos parte del cambio de paradigma que significa pasar de una estructura que comprende al menor como un objeto de protección, a otro donde los niños y niñas son, efectivamente, sujetos de derecho y actores sociales relevantes.

I.- Antecedentes Contextuales:

1. Breve Reseña Histórica del Régimen Proteccionista en Chile: El niño como objeto de protección.

Como primera aproximación al tema, resulta fundamental comprender el tratamiento que en Chile se le ha dado a la protección de la infancia y a la responsabilidad penal adolescente a lo largo de su historia legislativa. Sin ánimos de realizar un análisis histórico pormenorizado, podemos encontrar diversos hitos que constituyen los cimientos de la actual regulación en materia de infancia y adolescencia. Estimamos que el primero de ellos sería la adopción de la Declaración de Ginebra por parte de la Sociedad de las Naciones en el año 1924, en respuesta a las graves repercusiones de la primera guerra mundial. En este documento podemos encontrar un conjunto de principios humanitarios relativos al trato que debían recibir los niños, traducido en deberes básicos como: propender a su desarrollo físico y espiritual, proveer de alimentación, asistirlos en la enfermedad, procurar su educación, protección de la explotación económica, entre otros. Caracteriza esta Declaración el enfoque protector, que toma al niño como "objeto jurídico"(Aguirrezabal Grunstein, Maite; Lagos Carrasco, Gladys y Vargas Pinto, Ratiana. Pág. 138).

Esta visión que consideraba en esa época a los niños como un sujeto -"objeto" de tutela resultará determinante en la elaboración de las primeras leyes en Chile vinculadas a la protección de los menores. La primera de éstas vendría a ser la Ley 4.447 de octubre de 1928, la cual tiene un eminente carácter tutelar, y crea la Dirección General de Protección de Menores, a la vez que ordena la construcción de casas de menores y reformatorios. Uno de los aspectos más relevantes de esta ley es que los menores que infringieran leyes penales eran considerados incapaces y peligrosos. Requerían ser reeducados y si era necesario debían ser internados en los "reformatorios". El fundamento de lo anterior –a juicio de los autores previamente citados- responde a la finalidad de edificar un sistema de control social de los niños que podían suponer un peligro. Sobre esa base, estos menores eran privados de sus derechos y garantías básicas.

La noción que comprende al menor como un objeto de derecho, a diferencia de lo que ocurre con los mayores de edad y por ende sujetos de derecho en nuestra legislación, requiere de un análisis especial. En Chile la calidad de "sujeto de derecho" se vincula a los atributos de la personalidad e implica la capacidad de goce y ejercicio, es de decir, de adquirir derechos y de ejercerlos por sí mismo.

Resulta un ejercicio sumamente complejo entender a cabalidad los fundamentos y las implicancias socio-políticas que tiene esta distinción, pero el historiador John Boswell (1991) nos ofrece un análisis muy pertinente que será reproducido en forma íntegra:

"Palabras que significan 'niño', 'muchacho' y 'muchacha' por ejemplo, son utilizadas regularmente para significar 'esclavo' o 'siervo' en griego, latín, árabe, sirio y en muchas lenguas medievales. ¿Es esta una sutileza filológica y social? En las democracias occidentales modernas todo hombre dotado de facultades mentales normales alcanza la condición de adulto independientemente del cumplimiento de una determinada edad, la distinción fundamental en relación a las facultades sociales y políticas, resulta entre niños y adultos y todos ocupan ambas posiciones sucesivamente. Sin embargo, por un largo período en el curso de la historia occidental, sólo una minoría entre los adultos ha podido alcanzar tal independencia. El resto de la población permanecía por toda la vida en una condición jurídica equiparable a la 'infancia', en el sentido que dichas relaciones permanecían bajo el control de algún otro. Un padre, un señor, un patrón, un marido, etc. Surge la tentación de deducir de este vínculo linguístico, que los niños ocuparon la posición de esclavos, pero es más probable que la conexión verbal sea ligada al hecho que los propios roles sociales (esclavo, siervo, siervo de gleba, etc.) eran equivalentes al rol social de los 'niños', en cuanto a poder y condición jurídica, cualquiera fuera la edad de la persona. Palabras que significan 'niño' designaban a adultos de condición servil durante todo el medioevo, y frecuentemente resulta imposible saber con exactitud, ante la ausencia del contexto adecuado, si la definición se basaba sobre la condición o sobre ambos" (pp. 26 y 27).

El autor, al realizar un paragón entre los adultos en condición servil y los menores, nos permite aproximarnos a la noción de "infancia" que predominó hasta mediados del siglo XX en gran parte del mundo. Muy vinculado a lo anterior encontramos los distintos cuestionamientos a la utilización de la expresión "menores" –que el diccionario de la Real Academia Española define como "Que es inferior a otra cosa en cantidad, intensidad o calidad."- en materia de protección de la infancia. Se acusa una connotación negativa del término, que paulatinamente comienza a modificarse en la normativa moderna.

2. De la visión tutelar a la Ciudadanía de la Infancia: El niño como sujeto de derechos.

En diciembre de 1948, las Naciones Unidas aprueba la "declaración universal de Derechos Humanos", que describe Derechos reconocidos a todo ser humano sin distinción, por consiguiente incluye los niños. En 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de Derechos del Niño, que se considera como un complemento de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se estructura con base en diez principios, donde destaca el Derecho a gozar de una protección especial y su "interés superior" como guía fundamental.

A todos estos avances en la materia hay que sumar la Convención Americana de los Derechos Humanos (el Pacto de San José de Costa Rica, promulgado por nuestro país el 5 de enero de 1991). En su cuerpo normativo podemos encontrar múltiples referencias respecto de los Derechos del niño, entre ellas el art. 19, que señala que "todo niño tiene Derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

Pese a todo este progreso jurídico tendiente a superar estas antiguas concepciones en torno a la infancia, nuestro país mantuvo durante largo tiempo un estricto carácter tutelar. Evidencia de lo anterior es la dictación en 1967 de la ley de Menores (Ley 16.618, actualmente vigente), que hacía una distinción por tramos de edad, lo cual en materia de infracciones a la ley penal podía conllevar la aplicación del procedimiento destinado para los adultos, o bien una medida de protección que consistía en una privación de libertad mediante la internación en establecimientos destinados para estos fines.

En nuestro país el panorama recién comenzaría a cambiar con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y promulgada por ley de la República de Chile por Decreto Supremo Nº 830 del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicada en el Diario Oficial el 27 septiembre de 1990. Este instrumento es la piedra angular de todas las innovaciones legislativas que ha experimentado Chile durante los últimos 24 años, lo cual propició una gran cantidad de modificaciones a la ley 16.618, como la prohibición de ingreso de menores a Establecimientos Penitenciarios de adultos (Ley 19.343 de 31 octubre, 1994), y también incidió directamente en la dictación de la Ley de Filiación (Ley no. 19.585, promulgada el 13 de Octubre de 1998), la Ley de Tribunales de Familia (agosto de 2004), en la ley de responsabilidad penal adolescente (Ley número 20.084, promulgada el 7 de diciembre de 2015), y también en el proyecto de ley contenido en el Boletín Nº 8487-07, eje de este trabajo investigativo y que reforma los sistemas de protección de la infancia en Chile.

La CDN, en su preámbulo, precisa que se tiene especialmente en cuenta que "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento". Esta declaración, sumada a que el Convenio entiende a todas las etapas del desarrollo humano como igualmente relevantes, cimenta el tránsito hacia la comprensión del niño como "Sujeto de Derecho". De esta forma, el joven también es responsable de sus actos. Asume las consecuencias de su comportamiento, claro que de acuerdo a su nivel de desarrollo, según las reglas y principios impuestos." (Aguirrezabal Grunstein, Maite; Lagos Carrasco, Gladys y Vargas Pinto, Ratiana. Pág. 140).

3. El sistema de protección de la infancia y adolescencia en Chile.

Como ya hemos mencionado, en nuestro país la visión tutelar recién comenzaría a evidenciar un desgaste en la última década del siglo XX con la promulgación del CDN. El año 1979 constituye un hito en nuestra historia legislativa en materia de infancia, debido a que la Ley N 2.465 del 10 de enero crea el Servicio Nacional de Menores (Sename), el cual entró en funciones el 1 de enero de 1980.

Como indica su propia Ley Orgánica, este organismo tiene una estructura gubernamental centralizada. Posee un rol colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia. Se encarga de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, además de regular y controlar la adopción en Chile, aunque sobre lo último se presentan ciertos cuestionamientos, como analizaremos en su momento.

El Servicio lleva a cabo su gestión conforme a las instrucciones de los diversos tribunales distribuidos a lo largo del país. Todos los servicios y asistencias que se prestan en la institución, salvo las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), están ligadas a la justicia. Los niños y adolescentes que reciben atención han sido enviados directamente por los Tribunales de Familia, vale decir, se encuentran judicializados.

Para cumplir con su labor, el Servicio cuenta con centros de atención directa y con una red de colaboradores acreditados, que postulan con proyectos a licitaciones públicas. En el caso de los centros directos, estos gastan el 37% del presupuesto institucional, mientras que la red privada hace uso del 63% de este presupuesto.[1]

Desde su nacimiento el Servicio fue objetivo de duras críticas en relación a su eminente carácter tutelar, entre otras falencias propias del organismo que analizaremos en detalle durante la extensión de este artículo. Estos cuestionamientos se recrudecieron con la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño por Chile, lo cual convino en que se cambiara su marco legal por la ley N 20.084 (ley de responsabilidad penal adolescente), promulgada el 28 de Noviembre de 2005, la cual modificó sustancialmente los principios que regían anteriormente, en relación con los jóvenes infractores de ley.

La nueva legalidad juvenil marcó cambios sustantivos en relación con lo ya existente, por cuanto introdujo algunas modificaciones importantes tales como el fin del examen de discernimiento para los adolescentes mayores de 16 años y menores de 18 años y baja la responsabilidad penal, que ahora es a partir de los 14 años. Adicionalmente, se cambia el enfoque de la justicia juvenil de un sistema coercitivo a uno que va orientado a la reinserción social de aquellos que han infringido la ley penal. (arts. 1 y 3)

De esta manera los objetivos prioritarios de este servicio de definieron en torno a contribuir a la promoción, protección y restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as o en riesgo de serlo, así como a la adecuada responsabilización y reinserción social de adolescentes que hayan infringido la ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio.

[1] Información extraída del sitio web http://www.sename.cl/, actualizada del 23 de Octubre de 2014.

Aun así la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil no tocó la estructura medular del Servicio, conservando Sename el rol de supervigilar a dos clases de niños muy distintos, es decir, aquellos que ingresan a la institución desde la vía penal y aquellos que han sido vulnerados en sus derechos por quienes los tenían a su cargo, pese a que en los hechos ambas categorías suelen coincidir. De esta manera podemos avizorar la primera gran crítica que se le hace al Servicio, a saber, la nula separación de funciones, de técnicas y de espacios para dar tratamiento a estas dos clases de niños, niñas y adolescentes, lo cual en la práctica ha conllevado que los objetivos tendientes a la "responsabilización" y "reinserción social" sean virtualmente inaplicables.

4. Críticas a la labor del Sename: El rol de la Comisión Jeldres.

Ya adelantamos que una de las principales críticas al Servicio Nacional de Protección actual yace en el seno de su propia ley orgánica, y responde a la adopción de un modelo eminentemente proteccionista, que fue matizado por la Ley N° 20.084. La necesidad de dividir el Sename en dos servicios distintos ha sido señalada en diversas oportunidades tantos en instancias nacionales como internacionales. Uno de los informes más relevantes que se han dedicado a estudiar la materia fue confeccionado por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y se titula "Compilación de Observaciones Finales sobre países de América Latina y el Caribe periodo 1993 – 2006". El informe del Comité señala textualmente; "Si bien toma nota de que está previsto reformar el Servicio Nacional de Menores, el Comité observa con preocupación que actualmente el SENAME aún tiene a cargo tanto a los niños que necesitan cuidado y protección como a los que tienen conflictos con la ley, y que los servicios sociales no están suficientemente descentralizados". En consecuencia, el mismo Comité recomienda al Estado Parte (Chile) para que:

a) Establezca dos sistemas claramente separados (en términos de administración y de aplicación) para los niños que necesiten cuidado y protección y los niños que estén en conflicto con la ley, adoptando los dos proyectos de ley, uno sobre la protección de los niños que necesitan asistencia y el otro sobre los niños en conflicto con la ley, destinados a reformar la Ley de menores de 1967;

b) Cree estructuras adecuadas y descentralizadas y las fortalezca dotándolas de suficientes recursos humanos y financieros. (del Canto, Ricardo. Págs. 29-30).

De la lectura de este informe se desprende que las críticas al Servicio son de larga data, y las exigencias en torno a adecuar nuestra normativa interna a los estándares internacionales de la CDN provienen tanto de organismos externos como internos. Ejemplos de lo último encontramos en las "Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia de octubre de 2006", y los antecedentes y conclusiones de la Evaluación del Programa de Administración Directa del SENAME realizada en el marco de la evaluación de programas gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del año 2007. Ambos informes contienen conclusiones similares a las del informe del Comité de los Derechos del Niño. (del Canto, Ricardo. Pág. 31).

Aun así el documento más relevador llegaría el año 2012. Se trata de un informe que vio la luz como resultado de un convenio entre la Unicef y el Poder Judicial, apodado como "la Comisión Jeldres", en referencia al rol de liderazgo que asumió la jueza Mónica Jeldres durante todo el desarrollo de la investigación. El estudio en terreno abordó las condiciones de vida de 6.500 niños atendidos en 10 regiones e identificó los principales nudos críticos que enfrenta el sistema de protección. Para ello se encuestaron a 384 niños repartidos en más de 60 proyectos en todo Chile; jueces de familia hicieron decenas de entrevistas reservadas a niños atendidos en los hogares; y se revisaron los expedientes de 6.500 menores para elaborar fichas que permitieran tener claridad sobre su situación, entre otros instrumentos.

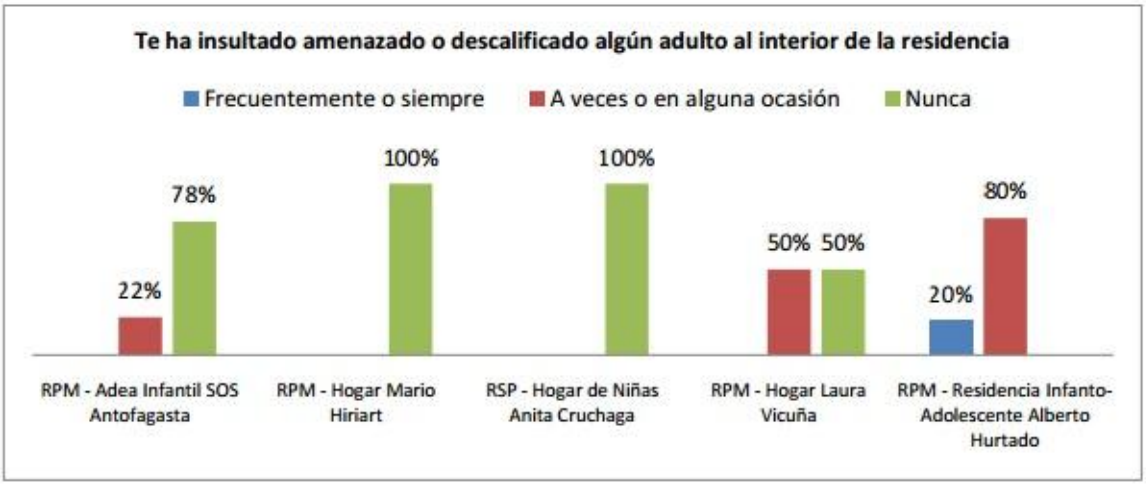
El equipo que realizó esta investigación fue encabezado por la jueza Mónica Jeldres e integrado por las magistradas de tribunales de familia Patricia Rivera, Alejandra Valencia, Cecilia Ruiz y la doctora en derecho Paulina Gómez. En representación de Unicef participó la socióloga Carolina Bascuñán, quien diseñó muchos de los instrumentos que se aplicaron en la investigación. En cada visita a regiones esta comisión contó, además, con la participación de jueces de familia locales que aplicaron las encuestas en los hogares colaboradores del SENAME.

Los resultados de la investigación son alarmantes y hablan por sí mismos. Se determinó que un 10% de todos los niños y niñas bajo el cuidado del Servicio Nacional de Menores participó de algún tipo de abuso sexual como víctima o agresor, y en términos globales se encontraron "situaciones de alto riesgo" en más de la mitad de las 60 residencias visitadas.[2]

Para esclarecer lo que debe entenderse por "alto riesgo", resulta reveladora la descripción que hace el informe focalizado para la región de Antofagasta. Mediante el uso de gráficas y tablas, el informe va recreando las condiciones de vida en el interior de los recintos administrados por el Sename, como podemos ver a continuación:

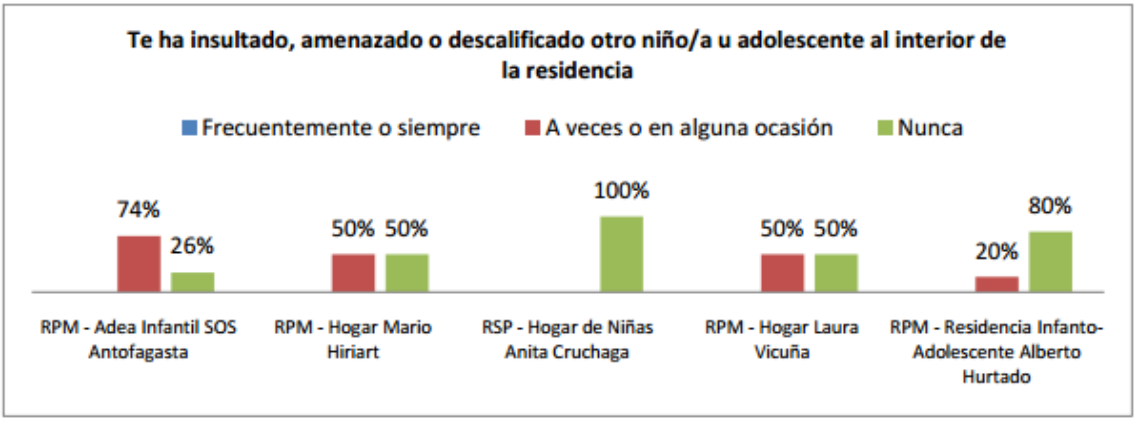
[2] Esta información no ha sido obtenida directamente del informe final de la Comisión Jeldres donde constan las conclusiones de la investigación, debido a que hasta el día de hoy no es posible acceder al contenido almacenado en la página del Poder Judicial, y no existen otros medios para acceder a ese documento. Estos datos han sido recabados del artículo de investigación escrito por Juan Andrés Guzmán para el sitio web Cyper.cl.

Se registraron agresiones verbales por parte de un adulto en 3 residencias, siendo la que presenta un mayor porcentaje en forma frecuente el Hogar Alberto Hurtado (20%) y ocasionalmente en Hogar Laura Vicuña (50%) y Aldea Infantil SOS (22%).



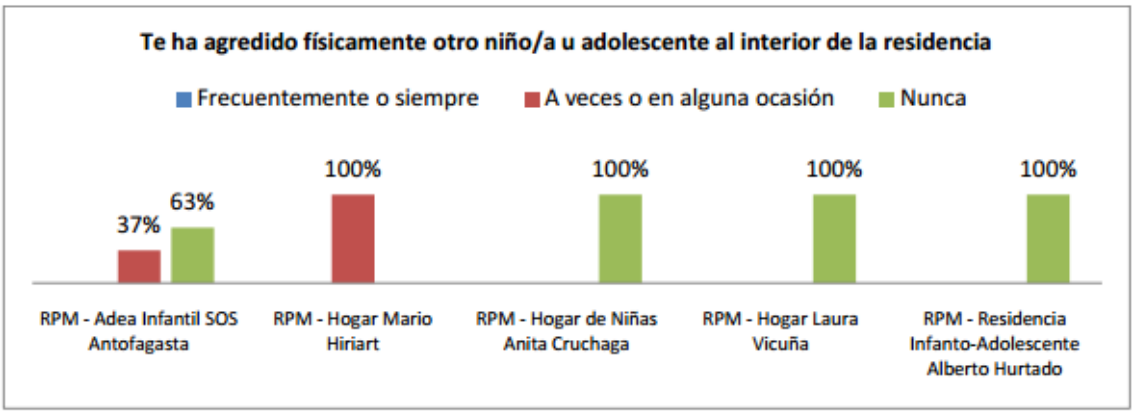
El cuestionario de la región de Antofagasta detecta cuatro residencias con situaciones con riesgo alto (80%), definido como "un peligro inminente para salud física y psicológica de los niños/as que allí se encuentran" (Unicef, Informe Región de Antofagasta, pág. 8). El caso más grave es el de la Residencia Infanto-Adolescente Alberto Hurtado, donde un 100% de los menores declararon sufrir algún grado de abuso por parte de los adultos en el interior del recinto.

La violencia psicológica está presente en casi todas las residencias, registrándose los mayores problemas de convivencia en los hogares Mario Hiriart (50%), Laura Vicuña (50%) y Aldea infantil SOS (74%).



La presencia de violencia psicológica es alarmantemente alta en tres de los cinco recintos encuestados, lo cual guarda directa relación con la violencia física, que veremos en la siguiente tabla:

El problema de la agresión entre pares está presente en 2 de las 5 residencias, siendo el Hogar Mario Hiriart el que presenta este tipo de agresión ocasionalmente en todos los casos (100%).



A modo de conclusión, cada uno de los informes focalizados contenía la siguiente tabla donde se dejaba constancia de las situaciones de riesgo:

Nombre del proyecto	Región	N° de NNA en la residencia	N° de encuestados/as	Principales observaciones parte escrita	Grado de riesgo
RPM-Hogar Mario Hiriart	Antofagasta	20	2	Un niño de 11 años denuncia maltrato físico por parte de adulto al interior de la residencia.	Alto
RPM - Hogar Laura Vicuña	Antofagasta	30	2	Una niña de 13 años denuncia maltrato sicológico por parte de un adulto al interior de la residencia.	Medio
RSP-Hogar familiar Ana Cruchaga	Antofagasta	15	2	Las niñas encuestadas señalan que en el hogar hay una niña que agrede física y sicológicamente a las tías y a sus compañeras; asimismo comete abuso sexual contra las niñas del hogar y se presume que estaría en una red de explotación sexual. Esta información de acuerdo a las niñas ha sido remitida al tribunal competente y al SENAME y no se han tomado las medidas del caso.	Alto
Aldeas SOS Antofagasta	Antofagasta	69	27	Niños de las casas 1, 3, 5 y 10 denuncian maltrato físico y sicológico por parte de un adulto al interior de la residencia.	Alto
RPM – Residencia Alberto Hurtado	Antofagasta	20	2	Niña de 9 años denuncia sufrir abuso sexual, agresión física y sicológica por parte de otra niña al interior de la residencia.	Alto

El informe redactado en concomitancia con Unicef generó un impacto mediático muy superior al de todos los estudios y balances que le precedieron. Esto se debió principalmente a que los resultados de la investigación solo se hicieron públicos a través de un reportaje del grupo periodístico Cyper.cl, que dejó en evidencia la intención por parte de los órganos públicos de cuestionar las pautas de corrección de los cuestionarios, y de no liberar los informes hasta concluidos todos los procedimientos de verificación pertinentes. No ahondaremos en esta controversia debido a que es un tema ajeno a la materia estudiada, pero resulta interesante apreciar que toda esta situación, más que desprestigiar los resultados y la base metodológica empleada, sirvió para que los informes fueran ampliamente difundidos. Estimamos que de no haber mediado esta circunstancia, es muy probable que los estudios de la Comisión Jeldres hubieren gozado de una suerte similar al de todos los trabajos anteriores que buscaban graficar la realidad de los centros de atención del Servicio Nacional de Menores. Sin desconocer los méritos de la Comisión, los estudios comparativos y las cifras utilizadas para medir la problemática ya existían de larga data. El conocimiento sobre la gravedad de la situación al interior de los establecimientos había sido puesto en evidencia en múltiples ocasiones por diversos organismos, incluida la propia Unicef.

Tras filtrarse los informes a la prensa, el trabajo legislativo se intensificó. Con fecha 30 de Julio de 2013 la Cámara de Diputados aprobó que la Comisión de Familia se constituya en Investigadora con el objeto de recabar información y determinar las responsabilidades al interior del Servicio Nacional de Menores por "los casos de abusos conocidos en el último tiempo por la opinión pública; las condiciones de los hogares de menores donde se han originado las denuncias; el nivel de preparación de los profesionales que allí se desempeñan, las medidas de seguridad adoptadas para prevenir este tipo de situaciones y los planes futuros con respecto a la situación antes descrita de manera de modernizar esta importante institución." (Informe de la Comisión de Familia, año 2013, pág.1).

El 18 de Octubre de 2013 la Comisión finalizaría su informe, que sería aprobado unánimemente por la Cámara de Diputados el 17 de Abril de 2014.

Este documento se pronuncia directamente sobre la legitimidad del trabajo de la Comisión Jeldres, y de su lectura se infiere una íntima concordancia entre ambos trabajos. El primer anexo del informe lo constituye precisamente la investigación ya mencionada, y otorga confiabilidad plena a las encuestas y demás instrumentos utilizados para recabar la información. (Informe de la Comisión de Familia, año 2013, págs. 229-239).

El análisis realizado por la Comisión es plenamente coincidente con el de todos los estudios que se habían abocado a la materia durante los últimos veinticinco años. Concluye haciendo una enumeración de las distintas debilidades del sistema de protección de la infancia chileno, que fueron siendo identificadas a medida que progresaba la investigación. Debido a lo extenso del diagnóstico sólo transcribiremos los encabezados del documento. Las críticas más pertinentes serán analizadas en un apartado independiente: 1- Respecto de la normativa; 2- Respecto del procedimiento administrativo; 3- Respecto del procedimiento judicial; 4- Respecto del Plan de Intervención de los NNA[3]; 5- Respecto de la Fiscalización del Sename: 6- Respecto de la salud

[3] Niños, niñas y adolescentes.

y diagnóstico de los NNA; 7- Respecto del trabajo de intervención con las Familias; 8- Respecto de la Oferta de Residencias: 9- Respecto de la infraestructura; 10- Respecto del Personal de centros de administración directa del Sename; 11- Respecto de los recursos financieros; y 12- Respecto de la red de apoyo intersectorial. (Informe de la Comisión de Familia, año 2013, págs. 250-254).

Una vez finalizado este ítem, la Comisión propone a modo de conclusión una serie de medidas paliativas para enmendar esta situación. En términos generales se pueden identificar cuatro ejes en las propuestas de los parlamentarios:

Primero, aquellas dirigidas a completar la sistematización y monitoreo de la situación actual de todos los niños y niñas de las residencias de protección del país.

Segundo, la necesidad de incrementar los recursos destinados a mejorar la calidad de la atención de las residencias, lo que debiese significar una inversión significativa en programas que apoyen los procesos de desinternación y revinculación de los niños con sus familias o sus comunidades.

Tercero, fortalecer los modelos de supervisión y capacitación de los profesionales de las residencias, poniendo especial énfasis en los aspectos ligados a la intervención y no a cuestiones de carácter meramente administrativo o burocrático.

Cuarto, establecer una nueva política e institucionalidad de protección de la infancia que contemple la creación de dos nuevas instituciones, la creación del defensor del niño y la consolidación de la tan anhelada ley de protección integral de derechos. (Informe de la Comisión de Familia, año 2013, págs. 256-265).

Estas cuatro propuestas generales sistematizan no sólo el trabajo de la comisión, sino que además los resultados de todas las investigaciones mencionadas que se han hecho cargo de estudiar el fenómeno de la protección de la infancia en Chile. El verdadero aporte de este documento es que visibiliza desde una perspectiva oficial una serie de irregularidades en el sistema a cargo del cuidado y protección de los menores, a la vez que sistematiza todos los informes redactados por entidades –tanto internas como externas- a la fecha. En gran medida resume las diversas críticas que se han realizado al tratamiento de esta materia en el país, y es el antecedente directo del proyecto de ley que reforma la estructura orgánica actual del Sename.

5. Debilidades del actual sistema de protección.

Ya hemos adelantado que el informe de la comisión hace un crudo análisis de la realidad que yace detrás de nuestro sistema de protección de la infancia y adolescencia. Las críticas se focalizan en la labor del Servicio Nacional de Menores, pero también se vuelve evidente la necesidad de reformar la política institucional en su conjunto, y esto –a juicio de los integrantes de la comisión- sólo puede hacerse con la creación del defensor del niño[4] y la promulgación de la ley de protección integral de derechos. Estudiar estas instituciones implicaría un análisis extenso que escapa de las pretensiones de este trabajo de investigación, pero de la misma manera que los diputados, estimamos que ambas leyes resultan fundamentales para complementar la estructura que el legislador ha comenzado a trazar con el mensaje contenido en el Boletín Nº 8487-07, que suprime el Sename y crea dos instituciones nuevas.

Hecho este alcance, para efectos de este trabajo mencionaremos los que a nuestro juicio son las críticas más relevantes al actual sistema y haremos el contraste con las disposiciones del proyecto de ley estudiado, con la finalidad de determinar si las recomendaciones han sido consideradas y acogidas por parte del legislador. Todas estas menciones se encuentran entre las páginas 250 y 254 del Informe de la Comisión de Familia del año 2013, con algunas incorporaciones de las críticas que han sido desarrolladas en este trabajo:

a.- Existencia de una estructura institucional incapaz de atender apropiadamente las problemáticas de los derechos de NNA, en tanto el Servicio respectivo sostiene simultáneamente funciones de protección y de orden judicial.

b.- Falta de coordinación formal entre las entidades que participan del sistema, a saber, el Sename, las Residencias y los Juzgados de Familia. Carencia de una coordinación con la red pública para apoyar a las familias de los menores, de modo de satisfacer sus carencias y vulnerabilidades en el área social y concederle acceso expedito a beneficios sociales.

c.- El sistema de información sobre los menores en régimen residencial presenta debilidades de integridad y actualización. Información sesgada y/o poco fidedigna en relación al estado integral de los niños, otorgada por la residencia al tribunal. Falta de continuidad de los informes de avance de los niños sometidos a programas de reparación por orden judicial, que incluya sugerencias sobre la evolución de las medidas a decretar.

d.- Ausencia de profesionales especializados o de suficientes horas para atenderlos. Notoria rotación de profesionales, lo que afecta negativamente la continuidad de los programas aplicados a los niños. Falta de personal especializado e idóneo en el cuidado cotidiano y el tratamiento de las problemáticas propias de los menores. La falta de especialización en las educadoras de trato directo (ETD) que atienden a los niños, especialmente si se considera que muchos de ellos presentan necesidades especiales y un perfil complejo. Residencias carecen de programas de apoyo especializado. Los menores se deben adecuar a la oferta, que muchas veces no responde a la complejidad de sus necesidades específicas.

[4] El 8 de agosto del 2012 ingreso al parlamento el proyecto de ley que crea la institución autónoma del defensor de los niños y adolescentes (boletín n° 8509-07)

e.- Debilidades en materia de adopción. Falta de organismo especializado.

f.- Falta de fiscalización a las Residencias a cargo del cuidado de los menores. Ausencia de estándares de acreditación y carencia de instancias de evaluación.

g.- Excesivo traslape de atribuciones. Labor de acreditación, fiscalización y elaboración de políticas corresponde a un mismo organismo.

h.- Falta de participación de la sociedad civil en la elaboración de estándares y políticas institucionales.

i.- Insuficiente cantidad de profesionales y auxiliares. Falta de recursos técnicos, profesionales y económicos en residencias, debido al escaso atractivo remuneracional para los postulantes. Existen Residencias que no cumplen con estándares mínimos de recursos humanos: personal de las residencias es insuficiente tanto en el número como en las competencias que presentan.

j.- Internaciones excesivamente prolongadas y el riesgo de invisibilizar al menor e institucionalizarlo permanentemente.

Todas estas debilidades han sido ampliamente estudiadas y su solución conlleva la aplicación de medidas a largo plazo. Resulta fundamental adecuar nuestra normativa para hacer frente a estas inconsistencias en materia de protección a la infancia con los tratados internacionales suscritos.

II.- Proyecto de Ley que modifica los Servicios de Atención a la infancia y adolescencia:

Tras conocerse los resultados del Informe Jeldres y en forma paralela al trabajo realizado por la Comisión de Familia, el ejecutivo comenzó a concretizar uno de los proyectos más demandados por los organismos externos e internos que se han pronunciado sobre el tema.

Con fecha 02 de Agosto de 2012, en Santiago de Chile, el Presidente de la República Don Sebastián Piñera Echeñique ingresa a la Cámara de Diputados para su primer trámite constitucional el mensaje N° 31-360. Su contenido pone en evidencia la existencia de una deuda de nuestro país en orden a modificar la institucionalidad de la infancia y adolescencia, con el objeto de lograr un mayor respeto, garantía y protección de los derechos humanos. Se pone énfasis en la necesidad de dar respuestas de calidad, eficientes y oportunas, a través de instituciones modernas. (Boletín Nº 8487-07, 2012, Pág. 1).

Con la finalidad de dar observancia a compromisos internacionales contraídos por nuestro país, se busca instaurar cambios de gran envergadura en el actual Servicio Nacional de Menores mediante la creación de dos nuevos servicios, el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente.

"El Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia tendrá a su cargo la administración del sistema de protección especial para niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos. Asimismo, tendrá por objeto la promoción de sus derechos, la prevención de la vulneración de los mismos y la adopción de aquellos niños, niñas y adolescentes que no cuentan con una familia que los acoja." (Boletín Nº 8487-07, 2012, Pág. 2). En lo relativo a la adopción de menores, este proyecto regula un vacío normativo originado en el Decreto Ley Número 2.465 que crea el Servicio Nacional de Menores y que también tuvo repercusiones en la Ley 19.620 que dicta normas sobre adopción de menores.

Por su parte, el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente tendrá a su cargo la coordinación de la política pública y la administración del sistema de ejecución de sanciones en materia de responsabilidad penal adolescente creadas por la Ley N° 20.084, que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal.

Corresponderá al Ministerio de Desarrollo Social asumir la responsabilidad de generar las políticas públicas relacionadas con la protección de derechos de la infancia y la adolescencia y con las materias de adopción, y al Ministerio de Justicia todas las atribuciones relacionadas con la responsabilidad penal adolescente.

La decisión de crear dos servicios distintos para entregar una atención separada a dos grupos de población diferentes, como son por un lado los menores vulnerados en sus derechos y por el otro adolescentes infractores de la ley penal, constituye una de las recomendaciones más relevantes hechas por diversos organismos internacionales y expertos en la materia.

1. Antecedentes generales y fundamentos del proyecto.

El artículo primero del Decreto Ley Número 2.465, promulgado el 10 de Enero de 1979, crea el Servicio Nacional de Menores y lo define como "un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal". De esta forma corresponde 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.

El Decreto Ley N° 2.465 concibe el accionar de este Servicio desde una perspectiva tutelar, donde a los niños, niñas y adolescentes en situación irregular se les brindan las prácticas asistenciales necesarias para su atención. Como queda en evidencia de las discusiones parlamentarias que dieron paso a este proyecto y de la labor investigativa realizada por la Unicef en asociación al Poder Judicial Chileno, esta perspectiva ha probado resultar sumamente controvertida e ineficaz a la hora de desarrollar políticas proteccionistas para menores que han sido vulnerados en sus derechos, y también para aquellos que han infringido la ley penal. Es por eso que esta concepción de la infancia y la adolescencia ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, evolucionando desde el modelo tutelar hacia uno enfocado en los derechos.

El fundamento principal de este proyecto de ley lo constituye la ratificación en el año 1990 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité de los Derechos del Niño, que es el organismo encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones suscritas por los estados parte, ha formulado una gran cantidad de recomendaciones a Chile en esta materia, sistematizadas tanto en los resultados de la Comisión Jeldres como en los del Informe de la Comisión de Familia. (Boletín Nº 8487-07, 2012, Pág. 2).

Los principios que fundan este proyecto de ley son: el interés superior del niño, el principio de la autonomía progresiva y en el enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia, el principio de la no discriminación arbitraria, el principio de la interculturalidad, el principio de la perspectiva de derechos, el principio de la especialización e integridad de la atención, el principio de la coordinación publica y finalmente el principio de la territorialidad. (Boletín Nº 8487-07, 2012, Pág. 2).

2. Estructura del proyecto.

El proyecto consta de 3 artículos y de 4 disposiciones transitorias: El artículo primero crea el Servicio Nacional de Protección a la Infancia y la Adolescencia. El artículo segundo crea el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, y el artículo tercero contiene disposiciones comunes a ambos servicios.

Las disposiciones transitorias regulan el adecuado traspaso de funciones desde el actual servicio nacional de menores al Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia o al Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, según corresponda.

3. Sobre el Servicio de Protección de la Infancia y Adolescencia:

Este servicio tendrá a su cargo la administración de un sistema de protección especial para niños y adolescentes vulnerados en sus derechos. En el proyecto se plantean tres objetivos primordiales dentro de un mismo nivel, que serían: La protección, la promoción, y la prevención. La protección. Los artículos segundo y tercero del proyecto se limitan a enunciar estos tres objetivos y a definirlos, pero no establecen un orden de relevancia para determinar la prioridad del servicio.

Al ser estos tres objetivos planteados en un mismo nivel no queda claro el énfasis que se le quiere otorgar a este servicio, pero del desarrollo del articulado del proyecto se desprende que hay una clara tendencia a la acción del tipo reparatoria por sobre el preventivo o promocional. De esta manera las atribuciones se concentrarían en el ámbito de protección, otorgándole continuidad al rol actual del SENAME.

Trazar el énfasis en los objetivos no es una cuestión trivial, porque esto permitiría esclarecer quienes serán sus sujetos prioritarios de atención. Por ejemplo si el énfasis se encontrara en la prevención, el público objetivo lo constituiría todos aquellos niños que presenten algún grado de riesgo de ser vulnerados en sus derechos, lo cual le daría al servicio un alcance muchísimo mayor al que tiene actualmente el servicio nacional de menores. Al tener el foco en la protección, los sujetos de atención serían principalmente aquellos niños cuyos derechos ya han sido vulnerados. (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p.5).

Esta problemática hasta la fecha de hoy no ha sido desarrollada por la Cámara de Diputados que se encuentra a cargo del primer trámite constitucional, pero no resulta apresurado mencionar las inmensas repercusiones en términos presupuestarios que tendría dar un enfoque u otro, lo cual devengaría en políticas o programas no contenidos en el proyecto en cuestión y que exceden el campo de atribuciones del mismo.

Con respecto a los sujetos de atención, el artículo cuatro del proyecto nos dice a quienes se dirige el accionar del nuevo servicio. Lo relevante para efectos de este trabajo es la distinción que se realiza entre niños que hayan sido vulnerados en sus derechos en función del rol proteccionista, y aquellos niños que son potencialmente vulnerables en función de los roles de promoción y prevención anteriormente mencionados.

Para efectos de desarrollar esta materia el proyecto da las siguientes definiciones de lo que se entenderá por promoción, prevención y protección en su artículo tercero:

a) Promoción: toda acción destinada al fomento y desarrollo de los derechos de los niños.

b) Prevención: aquellas intervenciones socio educativas y sicosociales focalizadas especialmente a aquellos niños que se encuentran en una situación que pueda constituir una amenaza o vulneración de sus derechos, así como también a su entorno social, familiar y comunitario.

c) Protección: toda acción destinada a poner fin a las vulneraciones de derechos de los niños, y a restituir los derechos transgredidos en virtud de la referida vulneración.

Lo relevante en este apartado es lo relativo a aquellos menores que se encuentran en el segundo supuesto del artículo cuarto, es decir, aquellos niños potencialmente vulnerables, ya que se les harán extensivas las acciones que puede adoptar este servicio hasta los 24 años de edad, siempre y cuando se encuentren cursando estudios de educación básica, media o superior; o bien que sufran de deficiencias mentales profundas. Esto constituye una novedad en lo relativo a las actuales labores que desempeñan el servicio nacional de menores, pero lamentablemente a juicio nuestro estaríamos en presencia de una norma de muy difícil aplicación, principalmente por motivos presupuestarios. Del análisis completo del proyecto, no queda explicito el método de financiamiento de las nuevas instituciones propuestas ni se menciona el capital con que constarán estos nuevos servicios para ejercer su labor. Todo queda delegado a futuros decretos expedidos por el Ministerio de Hacienda bajo la fórmula "Por Orden del Presidente de la Republica", aunque también hay someras referencias al patrimonio del Servicio de Protección en el artículo 21 del Boletín.

Lo anterior limita en gran medida la discusión legislativa de este proyecto de ley, porque no queda del todo claro de dónde saldrán los recursos destinados a financiar estas nuevas instituciones, ni la forma en que los mismos serán repartidos.

4. Sobre el Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente:

Pese a que el proyecto de ley presenta una inclinación bastante manifiesta hacia el ámbito de la protección de los niños, también dedica extensos párrafos a trazar los postulados de este nuevo servicio.

El articulo n°2 del artículo segundo del proyecto establece que el objeto del servicio consiste en contribuir a la responsabilizarían y reinserción social de los adolescentes infractores de ley, a través de la coordinación de la política pública en materia de Responsabilidad Penal Adolescente, ejecutando las medidas y sanciones impuestas por los Tribunales de Justicia.

Como se desprende de lo anterior, y tras realizar un detenido análisis tanto del proyecto como de la ley 20.084 sobre Responsabilidad Penal Juvenil, es posible concluir que la iniciativa legislativa no presenta muchas innovaciones con respecto a la normativa actualmente vigente. Esto es relevante porque una de las principales críticas esbozadas en contra de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil apunta a su difícil aplicación práctica, atendiendo a la carencia de instituciones e instrumentos adecuados para llevar a cabo las funciones encomendadas por el legislador.

Se podría decir que el proyecto en materia de Responsabilidad Penal Adolescente complementa a la Ley 20.084, fijando un marco institucional más acorde a las necesidades sociales y a las exigencias internacionales en la materia.

Los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo del párrafo n°2 enuncian los principios que regirán al nuevo servicio, los cuales son: los principios de especialización, el de orientación de la gestión hacia el adolescente, el principio de coordinación pública y el principio de innovación. El primero de estos principios procura la adecuada especialización de los funcionarios del servicio y del personal de las entidades colaboradoras. Lo anterior va acorde a lo ya declarado en la ley 20.084 respecto de la especialización de los operadores jurídicos, sin embargo, al igual que ocurre en el

Servicio de Protección, no se especifican los distintos roles que cumplirán los funcionarios ni tampoco los distintos tipos de capacitación requeridos.

Sobre el Principio de orientación, no queda claro en el proyecto qué mecanismos se utilizarán para hacer operativo lo contemplado en el artículo quinto, de tal manera que garantice la reinserción social de los menores. Ocurre algo similar con el principio de innovación, que busca desarrollar programas y proyectos que integren de manera permanente el desarrollo del nuevo servicio, pese a que no queda claro la forma en que esto se llevará a cabo.

El principio de coordinación pública atiende a la finalidad de lograr la integración social del adolescente infractor, aunque estimamos que su rango operacional no debe limitarse únicamente a la coordinación del funcionamiento de este servicio con el del Servicio Nacional de Menores, sino que debería operar en todo nivel de administración estatal, ya sea desde generación de espacios para que estos jóvenes puedan continuar sus estudios pese a encontrarse cumpliendo sanciones en regímenes semi-cerrados, hasta la posibilidad de cumplir las penas a través del trabajo voluntario, lo cual ya se encuentra establecido en la ley 20.084, pese a que en la práctica no ha podido materializarse debido a la inexistente oferta para realizar estas labores.

III.- Análisis comparativo del Proyecto de Ley y las Exigencias en Materia de Protección Integral de la Infancia:

A la luz de las críticas y debilidades que han sido descritas en los párrafos anteriores, realizaremos un análisis en profundidad al proyecto con el fin de determinar si la nueva normativa se ha adaptado a los estándares exigidos.

1. Independencia Orgánica de las funciones de Protección de Derechos y de Responsabilización Penal.

Existencia de una estructura institucional incapaz de atender apropiadamente las problemáticas de los derechos de NNA, en tanto el Servicio respectivo sostiene simultáneamente funciones de protección y de orden judicial.

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su "Compilación de Observaciones Finales sobre países de América Latina y el Caribe periodo 1993 – 2006" ya había hecho el alcance sobre la necesidad de establecer dos sistemas claramente separados (en términos de administración y de aplicación) para los niños que necesiten cuidado y protección y los niños que estén en conflicto con la ley, adoptando los dos proyectos de ley, uno sobre la protección de los niños que necesitan asistencia y el otro sobre los niños en conflicto con la ley. (del Canto, Ricardo. Págs. 29-30). A su vez, esta exigencia ha sido reiterada por todos los organismos que han estudiado la materia.

El proyecto considera que deben quedar claramente separados y delimitados los ámbitos de intervención. Por una parte el de la protección de derechos y por otra el sancionatorio. Se busca realizar una separación nítida de competencias en cuanto a las autoridades llamadas a intervenir en cada situación y en cuanto a los procedimientos, medidas y programas aplicables según sea el caso. En un sentido administrativo el proyecto da cabal cumplimiento a esta exigencia, pero no se pronuncia sobre el destino final de los niños, niñas y adolescentes internados, ya sea desde una vía u otra. Estimamos que el riesgo de coexistencia en las residencias de NNA que son

víctimas de vulneración de derechos con aquellos que son "vulneradores" de derechos sigue latente, y se hace necesario promover espacios independientes para ambos casos.

2. Coordinación entre los Actores del Sistema.

Se evidencia una falta de coordinación formal entre las entidades que participan del sistema, a saber, el Sename, las Residencias y los Juzgados de Familia. Carencia de una coordinación con la red pública para apoyar a las familias de los menores, de modo de satisfacer sus carencias y vulnerabilidades en el área social y concederle acceso expedito a beneficios sociales.

En el proyecto, la coordinación formal entre las dos entidades corresponde al Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente (artículo 6 párrafo 2). Atendiendo lo anterior, es posible hacer otras precisiones: Una de ellas tiene que ver con la responsabilidad de coordinación entre los dos nuevos servicios radicada en este último, hecho que se observa como positivo, aun cuando se considera que, paralelamente, debiera asegurarse la integración de los sistemas de registro de información respectivos, para lograr una coordinación más eficiente.

Al mismo servicio también le corresponde la confección de un sistema de registro coordinado. Es relevante hacer el alcance de que los sistemas de información de los nuevos servicios debieran estar integrados y coordinados para poder llevar a cabo un adecuado seguimiento y monitoreo de las intervenciones, tanto de los niños cuyos derechos han sido vulnerados, como de los adolescentes infractores. De esta forma, es deseable contar a futuro con un solo sistema de información integrado de atención de la infancia y adolescencia, perfeccionando lo que hoy ya existe en SENAME. Esto es de vital importancia para el monitoreo de las intervenciones, y también lo es en especial, para el seguimiento de casos de jóvenes que son infractores y además vulnerados en sus derechos, y que por lo tanto requieren atención de ambos servicios. Por último, contar con esta información permitirá entregar un panorama general del estado de la infancia y adolescencia en Chile, datos de suma relevancia tanto para la planificación y el diseño de políticas públicas (sobre todo en el ámbito de la prevención), como para entregar información a organismos internacionales, entre otros. (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p.12-13).

3.- Sistema de Información del Sistema Residencial.

El sistema de información sobre los menores en régimen residencial presenta debilidades de integridad y actualización. Información sesgada y/o poco fidedigna en relación al estado integral de los niños, otorgada por la residencia al tribunal. Falta de continuidad de los informes de avance de los niños sometidos a programas de reparación por orden judicial, que incluya sugerencias sobre la evolución de las medidas a decretar.

Uno de los principales aportes realizados por la Comisión Jeldres fue la confección de fichas sobre los menores que se encontraban en dependencias de alguno de los centros a cargo del SENAME cuyos registros se encontraban extraviados o incompletos. En efecto, la comisión, en sus visitas a las dependencias de estos centros, se encontró con una serie de irregularidades en el manejo de la información recabada sobre los menores, ya sea desde registros mínimos de las causales de ingreso, hasta ausencia total de fichas con los datos básicos para identificar a los niños que se encontraban habitando en dependencias del SENAME.

El proyecto de ley en su artículo n°18 procura compensar aquella situación. Crea un nuevo registro de información y dedica largos párrafos a describir su funcionamiento y finalidad lo más detalladamente posible. También incluye una mención a la información proporcionada a los tribunales de familia, que deberán ser incorporadas en los registros en la oportunidad y forma que disponga el servicio en un reglamento dictado para tal efecto.

Siguiendo la misma idea, queda una deuda pendiente con los roles de coordinación intersectorial y control de la información, a cargo del Servicio de Responsabilidad Adolescente. Esto es relevante para efectos de complementar las fichas de los menores y adolescentes que ingresan al sistema ya sea por la vía penal, o bien por los tribunales de familia. El proyecto únicamente hace una mención a esta segunda vía, pero estas consideraciones pueden ser decisivas a la hora de optar por un plan diferenciado de atención. Resulta evidente que no puede aplicarse un mismo tratamiento a menores que ingresen por una u otra vía.

4.- Especialización Profesional y Dotación de Recursos Humanos para el Tratamiento.

Se detecta una ausencia de profesionales especializados o de suficientes horas para atenderlos. Notoria rotación de profesionales, lo que afecta negativamente la continuidad de los programas aplicados a los niños. Falta de personal especializado e idóneo en el cuidado cotidiano y el tratamiento de las problemáticas propias de los menores. La falta de especialización en las educadoras de trato directo (ETD) que atienden a los niños, especialmente si se considera que muchos de ellos presentan necesidades especiales y un perfil complejo. Residencias carecen de programas de apoyo especializado. Los menores se deben adecuar a la oferta, que muchas veces no responde a la complejidad de sus necesidades específicas.

Quizás uno de los aspectos más débiles y criticables de este proyecto sea todo lo relativo a la especialización de las intervenciones que el nuevo servicio de Protección se compromete a realizar. Como analizamos en el comienzo del trabajo, una de las críticas cruciales que diversos sectores realizan a la labor del SENAME es la falta de funciones para propiciar la capacitación adecuada de los funcionarios y profesionales que trabajan con niños, niñas, y adolescentes.

En el proyecto, las únicas menciones a esta materia se haya en el artículo n°5, letra q) del párrafo 1, y los artículos 27 y 28 del párrafo 2. La primera de estas normas contiene una referencia más bien tenue a la especialización, toda vez que se refiere a la facultad de auspiciar y/u organizar instancias de actualización de conocimientos para la comunidad, poniendo en un mismo nivel a distintos grupos de niños, familias, cuidadores, educadores, funcionarios públicos, funcionarios privados, organizaciones comunitarias, etc. En nuestra opinión, este artículo no asigna funciones propiamente tales que aseguran la capacitación y adecuada especialización de los profesionales que trabajan con los menores.

Por otra parte, los artículos 27 y 28 del párrafo fijan la obligación de los funcionarios a participar en procesos de capacitación permanente, pero sólo en el caso del Servicio de Responsabilidad Adolescente.

De la misma forma que ocurre en la antigua normativa, no se asegura la adecuada especialización de las intervenciones. Es importante tener presente que hoy en día en nuestro país gran parte de la atención directa que reciben los menores es ejercida por personal no calificado

profesionalmente[5]. Estimamos conveniente un mayor grado de claridad en torno al contenido y forma en que se llevarán a cabo estas instancias.

También es posible criticar el hecho de que el proyecto en ninguna parte de su articulado contiene referencias a los menores que han sido víctima de abusos sexuales. Vinculamos esto con la especialización en la falta de tratamientos y profundizaciones diferidas a las distintas situaciones en que puede encontrarse a un menor vulnerado. El grado de especialización de un interventor que trabaja con un menor que ha sido víctima de un abuso de índole sexual es distinto al de un funcionario que trata a un niño en situación de abandono familiar.

Queda pendiente la discusión sobre la necesidad de profesionalizar estos servicios, lo cual indudablemente debe ser comprendido en futuros debates legislativos.

5.- Órgano Especializado en Materia de adopción.

El articulo n°2 en su inciso segundo hace una mención de la ley n° 19620, sobre adopción de menores. Conforme a esta normativa y a las modificaciones que este proyecto acarrearía en su articulado, el Servicio de Protección se convertiría en la autoridad administrativa en materia de adopción de niños a nivel nacional; y la autoridad central para efectos de la adopción internacional.

Hoy en día los niños que presentan una causal de adoptabilidad no son sujetos de atención directa de SENAME, pese a que la ley anteriormente citada hace referencia a este servicio en materias de adopción. Ni siquiera la propia ley orgánica del SENAME considera en forma expresa en sus atribuciones las relativas a la adopción, por lo que este proyecto de ley estaría realizando un aporte de grandes proporciones en el campo. Por primera vez tendríamos una institución que se haga cargo oficialmente del tema, lo cual a juicio nuestro resulta uno de los aspectos más positivos del proyecto. (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p.5).

6.- Sistema de Acreditación y Fiscalización de Residencias.

El artículo n°5 letra i) párrafo 1 sobre el Servicio de Protección contempla la función de impartir instrucciones y de supervisar técnica y financieramente la labor de atención que desarrollen los colaboradores acreditados. Le corresponde al nuevo servicio llevar a cabo estos roles, sin embargo en la estructura del artículo quinto relativo a las funciones del Servicio Nacional de Protección, no hay mención alguna a los roles de seguimiento ni de acompañamiento técnico a los colaboradores acreditados. Se estima que estas funciones carecerían de eficacia práctica, debido a que el artículo quinto letra m) establece que le corresponde al servicio: "informar a quien corresponda sobre la procedencia o conveniencia de la subsanación de las irregularidades o de la disolución de los colaboradores acreditados...". De esto se desprende que no se establecen funciones tendientes a poner término al contrato con los colaboradores, o bien al cierre directo de los mismos. Tampoco hay mención alguna a las autoridades responsables de la fiscalización y supervisión de los centros de administración directa, por lo que se entendería que sería el mismo organismo quien estaría a cargo de cumplir esta labor, con todas las connotaciones negativas anteriormente mencionadas.

[5] Información extraída del sitio web http://www.sename.cl/, actualizada del 23 de Octubre de 2014.

Al respecto es importante mencionar que al SENAME actualmente le corresponde ejercer un rol de fiscalización más bien limitado, que se cumple con la verificación de condiciones mínimas de funcionamiento para que estas entidades colaboradoras sean subvencionadas.

En lo pertinente a la función de acreditar a estas instituciones colaboradoras, el proyecto de ley hace una remisión a la ley 20.032, que se encarga de normar la red de colabores del SENAME y determinar los regímenes de subvención. Esta ley no entrega una definición de acreditación propiamente tal, pero de la lectura de su título segundo se entiende como el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos de operación. No existen exigencias tendientes a asegurar la calidad de estos centros colaboradores ni al cumplimiento de algún estándar que limite en forma alguna el acceso a las acreditaciones. Lo más cercano a esto que encontramos en la ley en comento lo encontramos en su artículo séptimo, donde se especifica que no podrán ser acreditados aquellas instituciones precedidas por personas inhábiles, ya sea judicialmente o por que incurren en alguna causal de las establecidas en este cuerpo normativo, como por ejemplo lo sería ejercer como juez en la administración de justicia. En este sentido, el Observatorio de Iniciativas Legislativas de la Universidad Católica recomienda hacer un símil con el sistema de aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior. "Una alternativa posible es contemplar una primera instancia equivalente al licenciamiento, que consista en el otorgamiento de un permiso para incorporarse y mantenerse en el sistema, que asegure condiciones mínimas de operación, y otra instancia que se centre en la calidad de atención. Este segundo nivel de acreditación debiera regirse de acuerdo a los estándares e indicadores previamente establecidos, que debieran incluir temas relacionados, por ejemplo, con la capacitación competencia de los funcionarios" (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p.8)

En relación al Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente, al igual como ocurre en el servicio de protección, no es posible observar facultades para poner término al contrato de centros cuyo funcionamiento sea deficiente. Por otra parte, sorprende, en especial para el caso de los centros de administración directa, que sea el propio servicio el que acredite, fiscalice y asesore técnicamente a dichos centros.

A diferencia del Servicio de Protección, para este servicio se plantean en el proyecto de ley dos instancias de evaluación; una interna y otra externa. La evaluación interna corresponde a la supervisión técnica, administrativa y financiera de los programas que desarrolla el servicio; y la externa refiere a la posibilidad de contratar a terceros para el seguimiento de estándares, orientaciones técnicas y la ejecución de medidas y sanciones. Se considera que la ley debiera establecer que los centros de administración directa también se sometan a evaluaciones externas. Además, las evaluaciones externas debieran considerarse para ambos servicios y no sólo el de responsabilidad penal adolescente, como lo estipula el proyecto de ley. (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p.12).

7.- Distribución de Funciones.

También se detecta un excesivo traslape de atribuciones. Labor de acreditación, fiscalización y elaboración de políticas corresponde a un mismo organismo.

Una de las críticas que realiza el Observatorio de Iniciativas Legislativas en su informe del año 2012 al actual Servicio Nacional de Menores es precisamente la superposición de funciones que lleva a cabo este organismo.

Al nuevo servicio –de igual manera que sucede con el Sename actual- se le asignan gran cantidad de funciones, entre las que destacan: Formular políticas y planes destinados a promover y proteger los derechos de los niños y prevenir la vulneración de los mismos; fijar estándares y orientaciones técnicas para la ejecución de estas políticas; ejecutar las medidas de protección aplicadas a niños dispuestos por los Tribunales de Familia; la acreditación de las entidades colaboradoras externas, su supervisión técnica y financiera; y velar por el cumplimiento e implementación de la Ley número 19.620 y demás disposiciones legales y reglamentarias relaciones con la adopción de niños.

En estrecha relación con lo anterior, el articulo n°3 contiene la siguiente definición de lo que se entenderá por colaboradores acreditados: "Toda persona que, con el objeto de desarrollar las acciones a que se refiere el artículo segundo de esta ley, sean reconocidas como tales en la forma y condiciones exigidas por la Ley Nº 20.032, que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de Colaboradores Acreditados del Servicio Nacional de Menores, y su régimen de subvención; y su respectivo reglamento; así como también las que son reconocidas por la ley N° 19.620 en el caso de aquéllas que ejecutan programas de adopción".

Como queda de manifiesto, se podría decir que se mantiene el traslape de atribuciones que tanto ha sido criticado en la orgánica actual. Se concentra en la misma institución tanto la prestación de servicios a colaboradores externos como su fiscalización.

Del artículo quinto se deduce que se mantendrá el sistema de administración directa, debido a que la norma hace referencia a la posibilidad de que las funciones del servicio se lleven a cabo por colaboradores externos acreditados. De esta manera el nuevo organismo estaría seleccionando a los colaboradores, acreditándolos y al mismo tiempo fiscalizándolos, sin mayor injerencia de ninguna otra autoridad o instancia previa.

Estimamos que la elección de estos colaboradores debería recaer en un servicio distinto al que realiza las labores de acreditación y fiscalización. Este servicio debería tratarse de un tercer especializado sin injerencia alguna en la elaboración de las políticas y los roles de diseño que le corresponde al Servicio Nacional de Menores.

8.- Participación de la sociedad civil en la elaboración de estándares y políticas institucionales.

Los artículos sexto y siguientes del párrafo 1 conforman la Dirección Nacional y Regionales que llevarán a cabo las funciones del Servicio Nacional de Protección. Acá no vislumbramos mayores diferencias con la legislación actual, sin embargo en el artículo n°9 se modifica la institución de los Comités Consultivos, sub-dividiéndolos en uno nacional y en otros comités consultivos regionales. Dichos comités estarán formados por diez integrantes, que son, a lo menos: a) Representantes de los colaboradores acreditados; b) Integrantes de instituciones representativas de la sociedad civil y c) Académicos de universidades reconocidas por los estados.

La participación de la sociedad civil, ya sea académicos o integrantes de instituciones variadas, y de representantes de los colaboradores, se estima muy positiva. Sin embargo el tenor literal del artículo noveno les da un margen operacional sumamente restringido, y esto se expresa en que dichas entidades se encuentran sujetas en cuanto a su conformación y operación a la voluntad del director del servicio. Los comités solo serán convocados cuando él lo estime pertinente. También es posible criticar el poco impacto real que tienen sus atribuciones, ya que su rol se limita a informar al o los directores según corresponda las opiniones que estos comités tengan en todo lo relativo a los planes, programas, y materias afines al Servicio Nacional de Protección.

El proyecto solo hace referencia a la labor consultiva de los comités, pero no se detalla en el mismo las funciones específicas que realizará. Estimamos que la norma se conforma con hacer un enunciado de carácter técnico, sin entrar en detalle sobre las labores que efectivamente se llevarán a cabo.

Es cuestionable la decisión de incluir estos nuevos comités consultivos y dotarlos de un rol menor, cuando podrían participar como asesores más activos y relevantes en el diseño de los estándares de calidad, o incluso de los programas del servicio. En el caso de los comités consultivos regionales se divisa una aún menor falta de relevancia. De la lectura del artículo decimo del proyecto de ley se desprende la posibilidad de que estos comités nunca comiencen a funcionar, toda vez que no se establece la periodicidad en su constitución. Su operatividad quedaría restringida a las necesidades de cada director regional, lo cual en la práctica puede conllevar a su no conformación.

Dentro del artículo quinto relativo a las funciones, la letra d) del párrafo 1 hace referencia a la fijación de los estándares para la ejecución de los programas que llevará a cabo el Servicio Nacional de Protección. Estos estándares son fijados por el mismo servicio, quien además está a cargo de evaluar su cumplimiento. Como hemos mencionado con anterioridad, la decisión de erogar la atribución de diseño y la de fiscalización en un mismo organismo es bastante cuestionable. Creemos que alguna de estas dos funciones debería estar encargada a un órgano técnico externo al servicio, que bien podría ser el propio Comité Consultivo Nacional que este mismo proyecto de ley propone.

Fuera de la enunciación que hace el artículo n°5 letras d), no hay mayores referencias a estos estándares y orientaciones técnicas. No se hace diferenciación alguna según el tipo de intervención realizada, ni tampoco se contempla una planificación programática a largo plazo encargada de su diseño.

Con respecto al Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente se puede comentar, que tal como en el caso del Servicio de Protección, los Comités Consultivos no tienen mayor iniciativa y su rol asesor es débil, pues la consideración de su opinión depende de la voluntad del Director del Servicio.

En relación al Consejo Nacional[6], se trata de un ente más bien de corte político, lo que se considera necesario en términos de la importancia de la coordinación intersectorial para el tema de la reinserción social de los adolescentes infractores, sin embargo, no tiene representación de otros actores de la sociedad civil relevantes en el trabajo con los jóvenes, como sí ocurre en los Comités Consultivos. Por otra parte, se recomienda que se implemente algún mecanismo de coordinación entre el Consejo Nacional y el Comité Consultivo Nacional y los Comités Consultivos Regionales, de tal manera que estos últimos puedan aportar con una visión más práctica sobre el funcionamiento del servicio. En esta misma línea, el Consejo Nacional debiera considerar la opinión del Comité Consultivo durante la elaboración y aprobación del Plan Estratégico Nacional para la Integración Social del Adolescente infractor de la ley penal. (Observatorio de Iniciativas Legislativas, 2012, p.13)

9.- Asignación de Recursos al Sistema.

Es posible detectar una insuficiente cantidad de profesionales y auxiliares. Falta de recursos técnicos, profesionales y económicos en residencias, debido al escaso atractivo remuneracional para los postulantes. Existen Residencias que no cumplen con estándares mínimos de recursos humanos: personal de las residencias es insuficiente tanto en el número como en las competencias que presentan.

Como ya hemos mencionado, el proyecto no se hace cargo de definir el presupuesto de los nuevos servicios ni de fijar los recursos con que deben contar las residencias. En materia de personal, se limita a remitirse a las disposiciones de la Ley N° 18.834, y en cuanto a sus remuneraciones, a las normal del Decreto Ley N° 249 de 1974, que fija escala única de sueldos para el personal señalado.

"Los recursos son un claro impedimento en mejorar la calidad de atención que se da a los niños. En promedio, los sostenedores reciben 120 mil pesos mensuales por cada uno de ellos, cifra altamente deficiente si se considera el equipo técnico con el que se debe contar para sacar a esos niños, niñas y adolescentes de las carencias que arrastran desde sus hogares."[7]

Estimamos que iniciativas como el aumento de presupuesto contemplado durante el año 2013 por la ministra de Justicia Patricia Pérez son altamente positivas. El Sename maneja actualmente un presupuesto de $ 97.855 millones anuales para su área de protección, y el aumento de presupuesto comprendería los 30 mil millones, proyectados hasta 2016. Esto permitiría también la contratación de más personal y supervisores técnicos para los centros, y un incremento en la especialización de sus funcionarios. "También se contempla una ampliación en la oferta

[6] Consejo lo integran los Ministros de Justicia; de Interior y Seguridad Publica; de Salud; de Educación; de Desarrollo Social; así como el Director Nacional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol; el Director Nacional del Instituto Nacional de la Juventud; el Subsecretario de Deportes; el Director Nacional del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo; el Defensor Nacional.
[7] http://radio.uchile.cl/2013/11/29/falta-de-recursos-y-poca-fiscalizacion-los-principales-problemas-de-sename

territorial a nivel país, para dotar a las localidades alejadas de mayores accesos a programas y centros de intervención, y se continuará con el aumento gradual de las subvenciones".[8]

También el 3 de Octubre de 2014 la Comisión de Hacienda aprobó y despachó a la Sala el proyecto (boletín 9.529) del Ejecutivo que modifica la Ley 19.718, que crea la Defensoría Penal Pública, con el objeto de crear cargos para la defensa penal especializada en adolescentes. La propuesta legal incorpora dos modificaciones específicas a la Ley 19.718: Incorpora 50 defensores locales, destinándose como defensores penales juveniles, y aumenta en 83 cargos la dotación máxima de personal autorizada en la ley. De estos, 50 cargos serán para defensores penales juveniles; 22 para asistentes administrativos; y 11 para profesionales del área sicosocial. Dado que actualmente los 83 cargos están siendo provistos en calidad de honorarios, el traspaso a la contrata irroga un mayor gasto asociado a las prestaciones previsionales, aportes patronales, componente base y colectivo del bono de desempeño y nivelación de grados a los establecidos en la ley de planta de la Defensoría Penal Pública para estos cargos. En esta línea, el costo fiscal de la medida será de 719 millones en régimen.[9]

10.- Características de la Internación y Sistema de Egreso.

Acá encontramos internaciones excesivamente prolongadas y el riesgo de invisibilizar al menor e institucionalizarlo permanentemente.

El informe Comisión Jeldres precisó que de los 1.112 niños y jóvenes que fueron visitados en las Aldeas, la mitad son financiados por el SENAME y la otra mitad los mantiene la Aldea con recursos propios.

No recibir subvención implica que el niño no está en el registro informático de SENAME. Y por lo tanto, SENAME no supervisa su situación. Ese hecho significa que los niños que carecen de subvención "no siempre tienen la posibilidad de ejercer su derecho a vivir en una familia, ni que la autoridad administrativa o legal pueda revisar su proceso de intervención familiar para asegurar la transitoriedad de la medida de internación". Según el informe, la existencia de niños sin financiamiento SENAME "ha dificultado que el Estado tenga el mismo nivel de supervisión que aquellos niños que sí reciben subvención".[10]

Al respecto el proyecto nada dice, y queda pendiente la discusión al respecto.

[8] http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/07/680-535174-9-justicia-aumentara-en--30-mil-millones-recursos-del-sename-para-menores.shtml
[9] http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=116565
[10] Esta información no ha sido obtenida directamente del informe final de la Comisión Jeldres donde constan las conclusiones de la investigación, debido a que hasta el día de hoy no es posible acceder al contenido almacenado en la página del Poder Judicial, y no existen otros medios para acceder a ese documento. Estos datos han sido recabados del artículo de investigación escrito por Juan Andrés Guzmán para el sitio web Cyper.cl.

V.- CONCLUSIONES:

Tras analizar detenidamente el proyecto, podemos concluir lo siguiente:

Destacamos la voluntad política por instaurar cambios de gran envergadura en el sistema de protección de la infancia chileno y en general el proyecto constituye un gran aporte para la discusión sobre la materia. Con todo, es posible criticar el excesivo traslape de atribuciones y que el mensaje del Proyecto no se pronuncia sobre aspectos clave, como son el abuso sexual infantil y la necesidad de contar con recintos especializados para tratar a niños, niñas y adolescentes con distintas necesidades, en general el proyecto constituye un gran aporte para la discusión sobre la materia.

Materializar la división del Servicio Nacional de Menores en dos servicios independientes es uno de los principales anhelos de todos aquellos que de una forma u otra se han visto afectados por la precariedad de nuestro actual sistema proteccionista. Resulta fundamental contar con organismos separados y especializados para enfrentar esta problemática, a la vez que damos un paso en la dirección correcta para adaptar nuestra normativa interna a los estándares internacionales.

También podemos destacar la elaboración de una red de información a cargo del Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente, que permitiría sopesar una gran cantidad de deficiencias vinculadas a la falta de fichas de los menores internados, así como de comunicación intersectorial entre distintos servicios y los órganos de justicia.

Aun así, resulta fundamental pensar en la elaboración de una nueva institucionalidad complementaria para cumplir con las acciones tendientes a superar estos desafíos. Se requiere desarrollar un marco legal que dé forma y sustente este proyecto legislativo, y que guíe las políticas públicas tendientes a la protección de los derechos del niño, para de la misma manera cumplir con las exigencias internacionales en esta materia.

Es por esto y más que se precisa la dictación de una Ley Integral de Protección de los Derechos del Niño. Esta normativa hasta el día de hoy aún se encuentra pendiente en la discusión parlamentaria, pero se vincula estrechamente con las instituciones propuestas en el proyecto analizado, y que también daría sustento a la creación a la figura del Defensor del Niño[11].

Para finalizar, nos gustaría detenernos sobre la importancia de fomentar la discusión tanto parlamentaria como social de esta problemática. Resulta inadmisible hacer perdurar un sistema a todas luces ineficiente, que objetiviza a los niños y más que colaborar con su desarrollo, victimiza aún más a menores que de por sí provienen de entornos vulnerables, o bien han padecido algún grado de abuso por parte de personas que les tenían bajo su cuidado.

[11] El 8 de agosto del 2012 ingreso al parlamento el proyecto de ley que crea la institución autónoma del defensor de los niños y adolescentes (boletín n° 8509-07)

BIBLIOGRAFÍA

•Aguirrezabal Grünstein, Maite, Lagos Carrasco, Gladys, & Vargas Pinto, Tatiana. (2009). RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL: HACIA UNA "JUSTICIA INDIVIDUALIZADA". Revista de derecho (Valdivia), 22(2), 137-159

•Boswell, John (1991). L'abbandono dei bambini in Europa Occidentale. Milano, Rizzoli.

•Convenio Poder Judicial-UNICEF 2012. Enlace de descarga: http://www.poderjudicial.cl/noticias/File/Convenio%20Unicef%202012.pdf?opc_menu=&opc_item=

• Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2006). "Compilación de Observaciones Finales sobre países de América Latina y el Caribe periodo 1993 – 2006". Enlace de descarga: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/

•Del Canto, Ricardo. (2010) "NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA". El Observador n°6, Abril de 2010.

•DL-2465, Crea el Servicio Nacional de Menores y Fija el Texto de su Ley Orgánica.

•Focalización del sujeto de atención y propuestas metodológicas para la intervención con niños, niñas y adolescentes en protección residencial / Víctor Martínez. Enlace de descarga: http://www.sename.cl/wsename/otros/unicef-sename/Residencias_Victor_Martinez.ppt

•Informe de la comisión de familia constituida en investigadora para recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores. Enlace de descarga: http://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=10254&formato=pdf

•Informe Ciper-chile, "Niños protegidos por el estado chileno". Enlace de descarga: http://ciperchile.cl/2013/07/04/ninos-protegidos-por-el-estado-los-estremecedores-informes-que-el-poder-judicial-mantiene-ocultos/

•Ley-19.968, Crea los Tribunales de Familia.

•Ley-20.032, Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a Través de la Red de Colaboradores del SENAME, y su Régimen de Subvenciones.

•Ley-20.084, Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal.

•Observatorio de Iniciativas Legislativas. (2012), "Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente: Análisis del proyecto de ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos Servicios de atención a la infancia y adolescencia (boletín Nº 8487-07)". Enlace de descarga: www.politicaspublicas.uc.cl