

## SEPARACIÓN SENAME: ¿ESTÁ PUESTO EL FOCO EN LOS NIÑOS?

- El Ejecutivo ingresó dos proyectos de ley que buscan separar el Servicio Nacional de Menores (SENAME) en dos nuevos servicios: el Servicio de Protección Especializada de Niños y Niñas (SPE) a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, y un Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia.
- La iniciativa que busca crear el SPE no fortalece al servicio, ni a sus programas, ni la coordinación de éstos. Por el contrario, resulta preocupante que el foco se ponga en fortalecer la intervención que realiza el Estado y se desconfíe del importante rol que realiza la sociedad civil. En la práctica, esto último genera una de las mayores discriminaciones, tanto en recursos como en atención, entre los niños que son asignados a las entidades acreditadas y los que asisten a los programas administrados directamente por el Estado.

La semana pasada comenzó la tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio de Protección Especializada de Niños y Niñas<sup>i</sup> (SPE), una de las dos iniciativas parlamentarias que buscan separar el Servicio Nacional de Menores (SENAME) en dos nuevos servicios: el SPE a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y un Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil<sup>ii</sup>, bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia. Con ello, el Ministerio de Desarrollo Social asumiría la generación de políticas sociales para aquellos niños que han sido gravemente vulnerados, y el Ministerio de Justicia tomaría la responsabilidad de coordinar los programas del sistema de ejecución de sanciones y el proceso de reinserción social para los adolescentes que hayan infringido la ley. Dada la dimensión de ambas iniciativas, este documento se centrará exclusivamente en analizar la iniciativa que busca crear el SPE.

El proyecto presentado tiene grandes deficiencias, las que amenazan de manera importante la calidad de las intervenciones en materia de protección de la infancia. En lo específico, no fortalece al servicio, ni sus programas, ni la coordinación de éstos. Además, desconfía del rol de la sociedad civil en la política de infancia, cuya labor se realiza a través de los organismos colaboradores, que con el proyecto de ley pasan a llamarse “entidades acreditadas”. Es por ello que vale la pena preguntarse si el nuevo Servicio de Protección terminará protegiendo a los niños o a los programas

del Estado. En relación a esto, se debe tener en cuenta que el rol de la sociedad civil es muy importante en el área de protección: el 98% de las 119.112 atenciones del 2015 fueron realizadas por organismos colaboradores.

Coincidentemente, hace pocos días fue aprobado por la Cámara de Diputados uno de los proyectos más ideológicos del actual Gobierno: el sistema de garantías de los derechos de la niñez. Es en esta iniciativa donde la actual administración ha centrado sus mayores esfuerzos en los últimos años, en desmedro de medidas concretas que impacten directamente en el bienestar o protección de los menores.

Este proyecto de ley establece directrices y lineamientos generales, supeditado a la coordinación de un Comité Interministerial integrado por autoridades del Gobierno de turno, las cuales en la práctica buscan implantar que el Estado tenga un rol central en el desarrollo y cuidado de los menores, creando un diseño estatal para la formación de la niñez. Los padres de los menores son los principales desplazados con la creación de esta política. En paralelo, el Gobierno busca aumentar la burocracia estatal, creando más instituciones como la Subsecretaría de la Niñez y la Defensoría de los Niños, organismo similar al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), pero enfocado en los menores. La dirección que toman las iniciativas en materia de infancia promovidas por la actual administración resulta, por tanto, bastante evidente.

### **¿CUÁL ES EL DIAGNÓSTICO?**

Antes de analizar esta iniciativa, es necesario tener en consideración cuáles serían los principales elementos que impulsaron la separación del SENAME. Si bien la crisis institucional lleva varios años, la muerte de dos niños volvió a visibilizar las presuntas irregularidades y negligencias que estaban ocurriendo al interior de sus centros.

A partir de entonces se generaron una serie de investigaciones, entre las cuales, la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados dio cuenta de la muerte de más de 800 niños durante los últimos 11 años<sup>iii</sup>. Adicionalmente, se evidenció un importante déficit de especialistas para atender casos más complejos<sup>iv</sup>, recursos insuficientes<sup>v</sup> para los organismos colaboradores y una importante demora en los tiempos de adopción<sup>vi</sup>, entre otras deficiencias.

En cuanto a la falta de recursos, es importante señalar que a pesar que los niños derivados a los centros estatales podrían corresponder a casos más complejos, los

organismos de la sociedad civil, que realizan más del 98% de las atenciones en materia de protección, reciben sólo un 60% del presupuesto. Por su parte, los programas de administración directa del SENAME, que atienden a menos del 2% de los niños, reciben alrededor del 40% de los recursos del servicio. En promedio, un organismo colaborador recibe \$ 262 mil mensuales por niño, mientras que un centro de administración directa tiene casi \$ 900 mil<sup>vii</sup>.

### OBSERVACIONES

Los cambios institucionales introducidos en el proyecto de ley en materia de protección a la infancia no significarán necesariamente mejoras en la calidad de las prestaciones entregadas. Esto, por cuanto el proyecto no hace referencia a ningún cambio en los programas de intervención; sólo aumenta el límite máximo de la subvención que pueden recibir los centros residenciales administrados por entidades acreditadas y no asigna mayores recursos a los programas que buscan recuperar las vulneraciones que han presentado los niños. Se debe considerar que los centros residenciales son sólo uno de los tantos programas que realiza el área de protección<sup>viii</sup>.

Uno de los argumentos para dividir el SENAME y crear un servicio con exclusiva dedicación a la protección es la necesidad de separar a los niños que requieren protección de los que han infringido la ley. De hecho, se menciona en el mensaje del proyecto de ley del Servicio de Protección que el comité revisor de la Convención sobre los Derechos del Niño realizó una serie de observaciones respecto a que el SENAME tenga bajo su responsabilidad tanto a niños que necesitan protección como los que han infringido la ley<sup>ix</sup>. Sin embargo, a pesar que el SENAME es responsable tanto de los niños que requieren protección como de los infractores, éstos están divididos en tres áreas: protección, justicia juvenil y adopción. Para cada una de estas áreas existen programas y objetivos específicos. Los centros de internación del área juvenil son distintos a los centros residenciales del área de protección. Por ende, la separación institucional en la práctica ya existe, lo que no obsta que debiese reforzarse.

La nueva institucionalidad propuesta genera, en cambio, mayores restricciones a los organismos que colaboran con el SENAME. En la práctica, en caso de incumplimientos a la normativa, se plantean una serie de sanciones y multas, y se crea la figura del administrador provisional para las entidades acreditadas. Sin embargo, no se estipula que estas exigencias sean aplicadas necesariamente a las

instituciones administradas directamente por el servicio. Esto genera una seria discriminación entre los niños que asisten a programas administrados por el SENAME y los que son derivados a instituciones de la sociedad civil que tienen menos recursos y reglas distintas. El proyecto tampoco se hace cargo de los niños que asisten a organismos co-ayudantes, que son instituciones que no reciben subvención y que, pese a no estar supervisados, tienen bajo su responsabilidad a niños derivados por los tribunales de familia. Esto sí lo hacía el proyecto de ley presentado por la administración anterior en 2012<sup>x</sup>, que también proponía la separación del SENAME y establecía un límite de un año para que los organismos colaboradores no acreditados lo hicieran.

Adicionalmente, la iniciativa asume una institucionalidad y un marco regulatorio que no existen, que tampoco tienen un mayor acuerdo y que actualmente se están discutiendo en el Congreso, como la Subsecretaría de la Niñez o el proyecto de ley de Garantías de la Infancia.

Por último, el proyecto deja elementos esenciales -como la definición de la institucionalidad y los nuevos estándares de acreditación de las entidades de la sociedad civil- a la definición de 6 reglamentos, siendo que gran parte de ellos debiesen ser materia de ley y, por ende, ser discutidos en el Congreso.

### **INSTITUCIONES ADMINISTRADAS DIRECTAMENTE POR EL ESTADO: MÁS RECURSOS**

La forma de asignar los recursos difiere de manera importante de la iniciativa que se ingresó al Congreso en 2012 para separar el SENAME. En el caso del proyecto de protección especializada de 2017, su informe financiero considera requerimientos de 1.879 nuevos funcionarios públicos, con un mayor gasto fiscal en personal de \$ 6.698 millones en régimen y un incremento de \$ 2.138 millones asociado a bienes y servicios de consumo. Además, sólo incrementa el límite máximo de la subvención que puede recibir la línea de cuidado residencial, de 15 Unidades de Subvención SENAME (USS) a 26 Unidades de Subvención de Protección Especializada<sup>xi</sup> (USPE), es decir, el límite máximo pasaría de \$ 232.200 a unos \$ 400.000 mensuales por niño. Que se cambien los límites no implica necesariamente que aumente la subvención, ya que estos recursos siguen dependiendo de la Ley de Presupuestos.

En cambio, el proyecto presentado en 2012 reducía el gasto en personal de \$ 31.267 a \$ 15.981 millones (a casi la mitad), los bienes y servicios de consumo pasaban de \$ 9.089 a \$ 3.277 millones (casi un tercio) y el gasto destinado a subvenciones de los

niños aumentaba de \$ 18.790 a \$ 77.204 millones (se cuadruplicaba). Con ello, se disponía de mayores recursos para los niños que participan de los programas.

## CONCLUSIÓN

Existe un gran consenso sobre la necesidad de generar medidas apropiadas para prevenir, proteger y reparar el daño de los niños de manera efectiva. Sin embargo, el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección no asegura que lograremos mejorar la calidad de los programas y la gestión de las instituciones. Adicionalmente, deja sólo en principios y no explicitado cuál es el rol que tiene la familia para proteger y participar en este tipo de políticas, crítica que resulta transversal a los proyectos de infancia presentados por la actual administración<sup>xii</sup>.

Tal como se evidencia, el proyecto de ley genera una serie de nuevas exigencias a las instituciones privadas que no se condicen con las exigidas a las instituciones que son administradas directamente por el Estado, y tampoco se mejora la calidad ni se asignan más recursos a los programas ofrecidos. Así, se genera una discriminación en contra de los niños atendidos por las instituciones privadas.

Resulta preocupante que el foco se ponga nuevamente en proteger la intervención que realiza el Estado, en desmedro del importante rol que realiza la sociedad civil al Sistema de la Infancia. En la práctica, esto genera una de las mayores injusticias al discriminar, tanto en recursos como en atención, entre los niños que son asignados a las entidades acreditadas y los que asisten a los programas administrados directamente por el Estado.

---

<sup>i</sup> Boletín N°11.176-07: Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas y modifica normas legales que indica.

<sup>ii</sup> Boletín N°11.174-07: Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica.

<sup>iii</sup> "Sename confirma la muerte de 865 niños a cargo del organismo en últimos once años". Emol, 3 de octubre 2016.

<sup>iv</sup> El déficit de profesionales en los servicios de protección de menores, producto de una demanda que excede ampliamente las dotaciones de la red de atención SENAME, fue un aspecto identificado tanto por los mismos funcionarios (Gómez y Haz, 2008) como por el informe de la Comisión Especial Investigadora del Funcionamiento del Sename (2014).

<sup>v</sup> Focus (2013). "Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores". Focus Estudios y Consultorías. Abril 2013.

<sup>vi</sup> Fundación Chilena de la Adopción (2016). "El derecho a ser Hijo/a...". Presentación a la Comisión Investigadora del SENAME en la Cámara de Diputados. 12 de diciembre 2016.

<sup>vii</sup> Para el cálculo se utilizó la información de las subvenciones y el presupuesto de administración directa.



---

<sup>viii</sup> Hay una serie de programas, tales como el de prevención, protección especializada en explotación sexual comercial, especializados en temática de niños en situación de calle, el de protección especializada en intervención educativa o protección especializada para niños con consumo problemático de alcohol y/u otras drogas.

<sup>ix</sup> Es así como en la Compilación de Observaciones finales sobre países de América Latina y el Caribe, período 1993-2006 se señala: *“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”*.

<sup>x</sup> Boletín 8487-07: Suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos Servicios de atención a la infancia y adolescencia. Este proyecto de ley se encuentra en primer trámite y no registra movimientos desde el 7 de enero del 2014.

<sup>xi</sup> El valor no está definido en el proyecto de ley, sin embargo, si fuese el mismo valor de la Unidades de Subvención SENAME del año 2017, serían \$15.480.

<sup>xii</sup> “Agenda Pública en Materia de Infancia: ¿El Estado por sobre los padres?. Tema Público N° 1251, Libertad y Desarrollo. 22 de abril 2016.