

CREACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ: PRIMER PASO DE UNA LARGA CARRERA

- Hace dos semanas se aprobó el veto presidencial que permitirá la creación y puesta en marcha del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, que permitirá la anhelada separación del SENAME.
- Entre sus principales características destaca una mayor especialización, mayores estándares, un enfoque familiar de la atención y un aumento en los recursos.
- La creación del nuevo Servicio es uno de los avances más relevantes del último tiempo, no obstante, es apenas un primer paso hacia la protección especializada de la infancia vulnerada. Se trata de un desafío continuo que requerirá del mejor manejo y prioridad de la autoridad.

La separación de las funciones de protección de la infancia vulnerable y reinserción de los jóvenes infractores de ley en organismos diferentes era una de las principales recomendaciones que los especialistas en infancia venían realizando desde hace años. En ese sentido se pronunciaron, por ejemplo, el Comité de Derechos del Niñoⁱ en 2002, así como también el Consejo Asesor Presidencial de la Infanciaⁱⁱ convocado en 2006. Sin embargo, recién en 2012 fue ingresado a tramitación al Congreso Nacional un proyecto de ley que tenía por objeto la separación del Servicio Nacional de Menores (SENAME) en dos organismos distintos que se abocaran, por un lado, a la protección de los niños y adolescentes víctimas de vulneraciones graves en sus derechos y, por el otro, a la atención de quienes hubiesen cometido infracciones.

A partir de ahí tuvieron que pasar 8 años y episodios lamentables que conmovieron a la opinión pública -como la muerte de Lissette Villa en 2016, quien se encontraba bajo el cuidado de un centro estatal del SENAME- para que los parlamentarios acusaran recibo de la urgencia que esta materia merecía y despacharan por fin una nueva iniciativa de este tenor ingresada por la actual administración en agosto de 2018. Con ello se crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia que, bajo la supervigilancia del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, tendrá por objeto garantizar la protección especializada de quienes se encuentren gravemente amenazados o hayan sido vulnerados en sus derechos, comprendiendo el diagnóstico especializado, la restitución de los derechos, la reparación del daño producido y la prevención de nuevas vulneraciones.

En paralelo, las funciones de reinserción que recaían en el SENAME deberán ser asumidas por el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenilⁱⁱⁱ -cuya creación aún se encuentra en trámite legislativo- que tendrá la tarea de administrar y ejecutar las medidas y sanciones impuestas por la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil a través de programas que contribuyan a modificar la conducta delictiva y a la integración social de los jóvenes. Por último, las actividades de promoción de derechos, prevención de vulneraciones y protección integral de la infancia están siendo asumidas por la Subsecretaría de la Niñez, organismo que opera desde el año 2018.

MÁS DE 30 URGENCIAS LEGISLATIVAS Y UN VETO PRESIDENCIAL

Como se señaló, el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección fue ingresado a la Cámara de Diputados en agosto de 2018. Unos meses antes, en el Acuerdo Nacional por la Infancia^{iv}, suscrito por un grupo transversal de personas del mundo técnico y político, se recomendó “dar urgencia” a esta iniciativa, lo que vino a ratificar y reforzar las recomendaciones que se venían dando en esa línea desde hace varios años. A pesar de ello, el proyecto no logró la celeridad que se requería ni estuvo exento de dificultades políticas.

En ese contexto, el Ejecutivo intentó acelerar la discusión del proyecto en el Congreso a través de la presentación de urgencias. Desde su ingreso, éste estuvo siempre con urgencia suma -y en una ocasión con discusión inmediata-, totalizando más de 30 urgencias legislativas a lo largo de su tramitación. Como punto cúlmine, en la última etapa de su tramitación en la Comisión Mixta convocada a resolver las diferencias suscitadas entre las Cámaras, un grupo de diputados y senadores introdujo una indicación que estableció que la implementación del nuevo Servicio sólo podría realizarse una vez que se aprobara otro proyecto de ley en materia de niñez, el de garantías, a pesar de no contar este último con consenso en el Congreso. Esto significó condicionar y dilatar de forma excesiva e innecesaria el avance de un tema urgente que sí contaba con el acuerdo de los parlamentarios, como es la creación del Servicio de Protección, relegando así las necesidades de los niños y adolescentes en protección por motivos más bien políticos e ideológicos.

En respuesta a esta maniobra, en el mes de julio el Presidente de la República ingresó un veto con observaciones al texto aprobado por el Congreso, que en su mayor parte fue desechado con simple mayoría por los parlamentarios, declarando las observaciones injustificadamente como inadmisibles para evitar tener que insistir en las normas con la supra mayoría de 2/3 como exige dicho mecanismo. Respecto al amarre del proyecto a la ley de garantías, sin embargo, no se alcanzó la

simple mayoría para declararlo inadmisibles ni en la Cámara ni en el Senado, ni se reunió dicha supra mayoría para insistir en la norma, lo que permitió desecharla y permitir así la creación del nuevo Servicio.

PROTECCIÓN ESPECIALIZADA Y ENFOQUE FAMILIAR

El nuevo Servicio de Protección podrá, en consecuencia, comenzar prontamente su puesta en marcha, la que se espera tarde un año. Para dicha tarea, el Presidente ya designó como responsable a la actual Subsecretaria de Educación Parvularia, María José Castro. A diferencia del actual SENAME, el nuevo organismo incorpora una serie de principios que, de acuerdo al análisis de los especialistas, debiera favorecer una atención más flexible y eficaz, adaptándose a los requerimientos y al contexto particular de cada niño. A continuación, se describen sus principales características.

- 1) **Mayores estándares y fiscalización.** En línea con varias de las recomendaciones del Acuerdo Nacional por la Infancia^v, el nuevo Servicio aumentará los estándares exigidos a los colaboradores acreditados, así como su fiscalización, regulándose las sanciones en casos de infracción de sus obligaciones y pudiendo incluso disponer la administración provisional o el cierre de estos. Como contrapeso al Servicio ante estas mayores facultades, se crea un Consejo de Expertos integrado por profesionales vinculados al área de la niñez y elegidos a través del Sistema de Alta Dirección Pública, que permitirá una validación externa de estas decisiones, como también de las propuestas de acreditación de los colaboradores realizadas por el Servicio. Y en el caso de que éste ejecute directamente la línea de acción de cuidado alternativo^{vi}, será fiscalizado semestralmente a través de una auditoría externa contratada por la Subsecretaría de la Niñez.
- 2) **Exigencias para el personal.** Como una manera de mejorar la idoneidad del personal, se aumentan las exigencias y se incorpora el deber de capacitación, tanto de los funcionarios directos como de los que se desempeñen en organismos colaboradores. En esa línea, se establece que el personal que atienda directamente a los niños deberá poseer atributos de salud mental y física compatibles con el cargo, lo que será evaluado cada dos años.
- 3) **Enfoque familiar.** También en línea con las recomendaciones del Acuerdo por la Infancia^{vii}, el nuevo Servicio tiene como principio la atención de los niños en el contexto de su entorno, con un enfoque familiar y sistémico. En virtud de ello se incorpora a la familia como sujeto de atención junto con el niño, priorizando

el fortalecimiento de sus habilidades parentales y la revinculación de ésta en la medida de lo posible. La institucionalización pasará entonces a ser una medida de última instancia, privilegiándose el acogimiento en familia, ya sea extensa, de adultos de confianza, de acogida externas acreditadas o bien en residencias con carácter familiar (labor en la que ya se ha estado avanzando con el cierre de los centros de reparación especializada -CREAD- pertenecientes al SENAME).

- 4) Mejora en la oferta y descentralización.** Con el fin de atender de mejor forma a los niños y adolescentes, considerando las complejidades de sus diversas circunstancias, se establece la necesidad de otorgar pertinencia regional y se incorporan nuevos programas de atención. Algunos ejemplos son la atención familiar, programas para niños en situación calle, para menores de 14 años con conductas delictuales y preparación para la vida independiente. Asimismo, se establecen mecanismos de actualización permanente de la oferta a partir de las recomendaciones del Panel de Expertos y las propuestas enviadas por los Directores Regionales, así como la evaluación periódica de ésta.
- 5) Más recursos.** El presupuesto para el nuevo Servicio se aumenta en un 40% en relación al área de protección del SENAME, lo que se traducirá, entre otras, en un alza de entre 30% y 50% en el componente fijo de la subvención para residencias, en una adecuación de los factores que definen la asignación de recursos y en el financiamiento de nuevos programas de trabajo con familia y de preparación para la vida independiente, materias que hoy exhiben carencias.
- 6) Coordinación intersectorial.** Por último, se crea una Comisión Coordinadora de Protección a nivel nacional y regional, que tendrá a su cargo la coordinación de los diversos órganos de la administración del Estado que colaboran y realizan acciones relativas a la protección de los niños, a fin de prestarles una atención integral. Así también, se crea un sistema integrado de información para el seguimiento y monitoreo de las intervenciones a los niños y a sus familias, a fin de racionalizar las prestaciones entregadas y evitar la sobre intervención. De esta forma, se buscará mejorar la eficacia y eficiencia y elevar la protección de la infancia vulnerada como un objetivo central dentro del aparato público.

EL PRIMER PASO DE UNA LARGA CARRERA

Sin duda, la creación del nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia es uno de los pasos más grandes que se ha dado en el último tiempo respecto al cuidado de la infancia vulnerada de nuestro país. El que se

aborde de forma conjunta en un solo organismo las funciones de protección y de reinserción generaba distorsiones en la forma de comprender ambos problemas y, en consecuencia, en las soluciones adoptadas para enfrentarlos, siendo la recomendación transversal de los especialistas su urgente separación.

No obstante, éste constituye recién un primer paso. La restitución de los derechos de los niños y adolescentes que han sido víctimas de vulneraciones es un desafío complejo y continuo, que requerirá de mucho más que la aprobación de la nueva institucionalidad. La correcta materialización de los principios descritos en la sección anterior dependerá en gran medida del buen manejo por parte de la autoridad a cargo, así como del apoyo externo que ésta reciba. Será fundamental disponer de las mayores capacidades técnicas, tanto para la gestión, como para la atención propiamente tal y para la elaboración de los diagnósticos y los procedimientos de derivación de los niños hacia los distintos prestadores. El éxito del nuevo Servicio requerirá mantener el interés superior de los niños y adolescentes bajo su cuidado en el centro de toda acción, no sucumbiendo ante eventuales presiones e intereses políticos que amenacen con desvirtuar sus objetivos.

Por último, un elemento clave será la relación y trabajo conjunto con los colaboradores acreditados, que durante el presente año han realizado el 99% de las atenciones totales y han estado a cargo del 89% de los niños y adolescentes bajo cuidado alternativo^{viii}. El apoyo y orientación que les brinde el nuevo Servicio, así como el reconocimiento de estos como aliados en el cumplimiento de sus objetivos, constituirá un aspecto de primer orden de importancia.

ⁱ En este informe se planteó la preocupación por la falta de “una distinción clara, desde el punto de vista de los procedimientos y el tratamiento judiciales, entre los niños que necesitan atención y protección y aquellos que han entrado en conflicto con la ley” y se recomendó avanzar “sin tardanzas” en los cambios que requería la legislación.

ⁱⁱ Éste dio cuenta de las carencias de la institucionalidad en lo relativo a la protección especializada de la infancia vulnerada.

ⁱⁱⁱ Boletín N° 11.174-07, que se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado, liderado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

^{iv} https://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Acuerdo_Nacional_por_la_Infancia.pdf

^v Medidas N° 48, 56, 73, 75 y 82.

^{vi} El cuidado alternativo corresponde al cuidado de niños y adolescentes que han sido separados de sus familias, ya sea a través de residencias o de programas de familias de acogida.

^{vii} Medidas N° 2, 44 y 79.

^{viii} Fuente: <https://www.sename.cl/informe-trimestral-2020/trimestre-1-2020-ENERO-SEPT/proteccion.html>