

INFORME DE LA COMISION DE FAMILIA ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN SISTEMA DE ATENCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVÉS DE LA RED DE COLABORADORES DEL SENAME Y SU RÉGIMEN DE SUBVENCIÓN.

BOLETIN N° 2391-18.

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Familia pasa a informaros sobre el proyecto de ley de la referencia, originado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Consultada la opinión de la Excma. Corte Suprema sobre el proyecto, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 74, de la Constitución Política de la República, y 16, de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, por oficio N° 1612, de 15 de noviembre de 1999, informó favorablemente las disposiciones relativas a las atribuciones de los tribunales de justicia, con la sola excepción del artículo 85, a cuyo respecto sugirió reemplazar la referencia a los jueces de letras en lo civil (competentes para conocer de las reclamaciones contra las resoluciones administrativas que impongan sanciones a los organismos colaboradores del Sename), por otra a los jueces de menores, enfatizando además la necesidad de cargar a la Ley de Presupuestos respectiva el mayor gasto que irroguen las modificaciones propuestas.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de las siguientes personas:

Señora María Soledad Alvear, ex Ministra de Justicia; señor José Antonio Gómez, actual Ministro del ramo; señor Jaime Arellano, Subsecretario; señor Cristóbal Pascal, ex Jefe de la División de Defensa Social; señor Francisco Geisse, actual Jefe de dicha División; señor Francisco Maldonado, Jefe de la División Jurídica; señor Antonio Frey Valdés, Jefe del Departamento de Menores; señor Alejandro Tsukame, asesor de dicho Departamento; señor Jaime Couso, asesor jurídico, y señor Osvaldo Jara, consultor financiero, todos ellos del Ministerio de Justicia; señor Marcelo Cerna Gómez, abogado de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; señor Marcelo Zapata Cancino, ex Director Nacional del Sename; señora Delia del Gatto Reyes, actual Directora Nacional; señora Ana María Cerda Cristi, ex Subdirectora y actual Jefa de Gabinete; señora Marcela Radovic C., Jefa del Departamento Jurídico; señora Cecilia Gálvez Pino, Directora Regional de la Sexta Región; señor Carlos Briceño Sotelo, asesor económico; señor Luis Villavicencio M., asesor legislativo; señora Daniela González,

asesora jurídica, y señora Magdalena Lioi C., psicóloga del Departamento de Asistencia Técnica, todos ellos del Servicio Nacional de Menores; señor Pablo Kangiser Gómez, Director del Programa Legislativo, y señora Paula Pinedo Versin, abogada investigadora, ambos del Instituto Libertad y Desarrollo.

Concurrieron, asimismo, especialmente invitados por la Comisión a exponer sus puntos de vista y observaciones sobre la iniciativa, el señor Edmundo Ruiz Undurraga, Gerente General del Consejo de Defensa del Niño; y las señoras Alicia Amunátegui de Ross, Directora de la Sociedad Protectora de la Infancia y Presidenta de la Federación Nacional de Instituciones de Protección de Menores (FENIPROM); Valeria Luco Rojas y Consuelo Contreras, Directora Ejecutiva y Subdirectora, respectivamente, de la Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria (OPCION).

* * * * *

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

1.- EL MENSAJE.

En el mensaje que da origen al proyecto, el Jefe del Estado expresa que esta iniciativa constituye un paso fundamental en la necesaria transformación legal e institucional en la que el Gobierno se encuentra empeñado tanto en el campo de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas menores de dieciocho años como en el del desarrollo integral de éstas.

Luego, aludiendo a los artículos 1º, inciso quinto¹, y 5º, inciso segundo², de la Constitución Política de la República, afirma que este último, en lo que respecta a los derechos humanos de las personas menores de dieciocho años, ha sido satisfecho con la promulgación como ley de la República, en 1990, de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, verdadera Carta Magna de los niños, que redefine la posición de éstos frente a la familia, la sociedad y el Estado, sobre la base del reconocimiento de los derechos que garantizan su desarrollo integral, su autonomía y su integración constructiva en la sociedad.

Hace presente, además, que con la promulgación de las leyes de Filiación, de Erradicación de Niños de las Cárceles y de Adopciones, se han cumplido ya importantes compromisos asumidos por Chile al ratificar dicha Convención. Asimismo, informa que se encuentra en tramitación legislativa un proyecto de ley sobre Tribunales de Familia, y que se prevé el envío de otro sobre responsabilidad de los adolescentes por infracciones de la ley penal.

¹ Artículo 1º (inciso quinto).- Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

² Artículo 5º (inciso segundo).- El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

En cuanto a la preparación de este proyecto, informa que se ha tenido en cuenta la necesidad de consensuar esta reforma, en la mayor medida posible, con las instituciones colaboradoras que comparten con el Estado la responsabilidad y la iniciativa de proteger los derechos de los niños. Ello ha permitido, por una parte, aprovechar el conocimiento y la experiencia de esas instituciones en la materia y, por la otra, enriquecer una relación de colaboración y transparencia con quienes han de seguir siendo aliados del Estado, en una misión que a ambos les está encomendada. Igualmente, informa que en este proceso se ha contado con la asistencia técnica y la colaboración del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el estudio y adopción de las medidas necesarias para dar plena vigencia a la Convención sobre los Derechos del Niño en nuestro país.

Fundamentos y principios que inspiran la iniciativa.

A continuación, señala que las reformas que propone el proyecto relativas tanto al sistema de atención a la niñez y adolescencia --a través de la red de colaboradores del SENAME-- como al sistema de subvenciones estatales con que se financia dicha red³, se fundamentan en los siguientes ejes estratégicos:

- 1) La aplicación efectiva de la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las personas menores de dieciocho años;
- 2) La promoción de la integración familiar, escolar y comunitaria del niño o adolescente y su participación social, y
- 3) La profundización de la alianza entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado y las municipalidades, en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública.

Asimismo, expresa que, para romper el statu quo mantenido por décadas en la legislación de menores, es necesario diferenciar la acción que el Estado debe emprender frente a situaciones que vulneran o amenazan los derechos de los niños --normalmente en contextos de marginalidad socioeconómica de sus familias-- de la respuesta del Estado frente a la comisión de delitos de cierta gravedad por parte de adolescentes.

A dicho respecto sostiene que es evidente, desde la perspectiva de la Convención y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las personas menores de edad, que en el primer caso la única relación jurídica posible de establecer entre el niño y el Estado es el deber de este último de ofrecer los servicios necesarios para superar la situación de amenaza o vulneración de sus derechos. En cambio, atendiendo a los mismos instrumentos internacionales, sólo respecto de los adolescen-

³ Esta materia ya había sido objeto de debate parlamentario en la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados, a raíz del tratamiento del proyecto de ley sobre subvenciones del SENAME (Boletín 1922-18), el que fue más tarde retirado por el Ejecutivo en razón de que el mismo fue elaborado antes de que se definieran las trascendentales reformas de la legislación de menores vigente, planteadas por el proyecto de ley de Tribunales de Familia y el futuro proyecto sobre responsabilidad de los adolescentes por infracciones de la ley penal, necesarias para dar cumplimiento a la Convención.

tes declarados culpables de cometer una infracción penal de cierta gravedad es normativamente aceptable adoptar medidas de carácter sancionatorio.

Luego, y a partir del reconocimiento de la necesidad de la **separación de vías**, postula los siguientes otros principios que deberían guiar una buena política de protección de los derechos de los niños:

Inclusión. El Estado debe favorecer la superación de la marginalidad socioeconómica de los niños y sus familias a través de su inclusión en el disfrute de las prestaciones propias de las políticas sociales básicas que permitan y favorezcan la integración del niño en su familia, la escuela y el barrio. Las políticas compensatorias o de discriminación positiva, a las que debe contribuir la acción de la red SENAME, deben dirigirse a remover obstáculos individuales o sociales para dicho acceso, y no para segregar a los niños a través de generar una oferta social alternativa.

Integralidad. La respuesta pública a las situaciones de amenaza o vulneración a los derechos del niño debe tener en cuenta la complejidad de los factores asociados a ella, integrando los recursos de todos los sectores de la política pública involucrados en la superación de esos factores (educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social, justicia, apoyo a la familia, deportes y recreación, etc.). Es decir, debe superarse la fragmentación de las acciones de política social.

Focalización territorial⁴. Debe tenderse hacia un modelo de gestión que, superando progresivamente el tradicional centralismo existente en el diseño de las políticas de protección a los niños y adolescentes, otorgue cada vez más participación a los niveles regional y comunal, incluso en la utilización de los recursos del SENAME, dentro de estrategias integrales que los articulen eficientemente con los recursos de las políticas sociales básicas y asistenciales, para lograr ofrecer respuestas también integrales a cada niño y familia.

Participación. Ello implica reconocer las potencialidades, las capacidades y el derecho de los niños y de sus familias, con apoyo de la comunidad, para identificar las situaciones por superar, para decidir los cursos de acción necesarios y para emprenderlos aportando recursos personales. Es decir, la acción del Estado debe facilitar y no entorpecer o atropellar esta responsabilidad y derecho.

Protección jurisdiccional. La protección jurisdiccional de los derechos de los niños es una garantía fundamental en los casos extremos, en que se produce un conflicto de derechos (entre el niño y sus padres, o entre aquél o éstos y la administración) que debe ser resuelto en un proceso garantista.

El nuevo modelo de atención.

4

A juicio del Primer Mandatario, este principio es concordante con la exigencia establecida en el artículo 107 de la Constitución Política de la República, que impone a los servicios públicos la obligación de coordinar su acción con los municipios en las comunas donde tienen presencia.

En consideración a tales principios, el proyecto propone un nuevo modelo de atención a la niñez y adolescencia mediante la red SENAME, el cual se desarrolla a través del diseño de diversas líneas de acción y de la relación entre ellas. La orientación estratégica de este modelo corresponde a la de los ejes arriba enunciados, que, desde el punto de vista de la prestación específica del SENAME dentro del conjunto de actores de la política social, se traduce en:

1) Asegurar la existencia de programas de ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad, indispensables para dar pleno cumplimiento a una futura legislación sobre responsabilidad de los adolescentes por infracciones de la ley penal, respetuosa del derecho de éstos a que la privación de libertad sea sólo el último recurso, y

2) Promover la existencia de recursos especiales, necesarios para superar situaciones de amenaza y violación a los derechos de niños y adolescentes, intentando siempre remover los obstáculos que impiden o dificultan su integración familiar, escolar y comunitaria, y garantizando que estos recursos se articulen en el nivel local con los servicios sociales básicos para la integración de todos los niños (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.).

Seguidamente, advierte que el desarrollo de este modelo implica una transformación gradual que supere las siguientes dos importantes deficiencias del modelo vigente:

A) La fragmentación de los programas del SENAME dentro del conjunto de las políticas sociales, dado que dichos programas, a veces, configuran un verdadero sistema de atención paralelo, propio de los "menores" y desarticulado de los servicios "normales" y universales concebidos para todos los niños y adolescentes, y

B) La institucionalización de la permanencia de niños en internados masivos, por consideraciones ligadas a su marginalidad socioeconómica, aislados de los espacios propios de la vida familiar, del colegio normal y del barrio, sometidos a rutinas colectivas despersonalizadas y lejos del afecto y del potencial de desarrollo que sólo pueden ofrecer una verdadera familia y dichos espacios normales.

Las líneas de acción.

Refiriéndose a las líneas de acción del nuevo modelo de atención, enumera las siguientes:

1. Centros de protección integral del niño y sus derechos (CPI). Serán oficinas técnico-operativas, con una o más sedes, que dentro de un territorio determinado, generalmente la comuna, desempeñarán la función de facilitar a los niños o adolescentes, y a sus familias, el acceso efectivo a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad, cuando sea necesario para superar una situación de amenaza o vulneración a sus derechos. Si no existen suficientes recursos en la red social local, el CPI deberá ofrecerles directamente la protección especial que sea necesaria.

Deberán articular planes de acción integrales, contruidos en forma participativa con el niño y su familia, que faciliten el acceso y el mejor aprovechamiento de todos los servicios y programas públicos, privados o comunitarios, necesarios para superar la situación crítica. Ello incluye apoyar el mantenimiento del vínculo familiar y la integración y reintegración del niño al sistema escolar; brindar asistencia para obtener un oportuno acceso a soluciones de emergencia en materias de vivienda, trabajo e ingreso asistencial para los padres, y obtener un mejor aprovechamiento de los servicios de salud, atención preescolar y cuidado de los niños.

Advierte que no se trata de un superservicio social que ofrezca todas esas prestaciones, sino de un agente estratégico que permita que los respectivos servicios sociales focalicen oportuna y eficazmente (en tanto se suman a un solo plan integral de apoyo a una familia en crisis) su atención en favor de los niños que más urgentemente la necesitan. Luego, y por las razones que se señalan a continuación, califica de estratégico el papel que desempeñarán los CPI:

a) Permitirán una focalización eficaz, que asume de una vez toda la complejidad de los factores de riesgo que es necesario abordar para asegurar el desarrollo y los derechos del niño en su medio familiar y social normal;

b) Permitirán la habilitación de mecanismos de exigibilidad --a lo menos en el plano de la gestión administrativa-- en favor de los derechos de contenido económico, social y cultural, reconocidos a los niños por la Convención Internacional, con prioridad por sobre otros grupos sociales, y

c) Permitirán detectar en terreno las lagunas y deficiencias de las políticas y programas sociales, tal y como ellas son vistas desde la posición de uno de los grupos sociales más excluidos.

A continuación, el Jefe del Estado destaca que la necesidad de contar con un agente estratégico de esta naturaleza en la gestión local de los servicios sociales es muy sentida, tanto por los servicios sociales municipales como por los programas de la red SENAME, que diariamente se encuentran con la dificultad de encontrar soluciones de fondo a las situaciones familiares críticas que son amenazantes para el desarrollo y los derechos de los niños, pues ven que esas soluciones se encuentran, en gran medida, más allá de sus recursos y de su competencia. Añade que por ello, en la instalación de los CPI será especialmente determinante la coordinación del SENAME con los municipios, dado que el éxito de su labor dependerá del nivel de articulación que alcance con los diversos servicios sociales locales.

Finalmente, respecto de los CPI, expresa que éstos se inspiran en experiencias exitosas desarrolladas en países europeos y latinoamericanos, como así también en nuestras propias experiencias realizadas tanto en el ámbito municipal como en el trabajo de algunos centros de tránsito y distribución ambulatorios, financiados a través de la línea de proyectos de los programas de apoyo del SENAME. Asimismo, afirma que la

credibilidad de esta línea de trabajo viene avalada por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que apoya tanto la experiencia de los CPI piloto como varias de las experiencias internacionales en la materia.

2. Programas. Esta línea agrupa una variada gama de oferta ambulatoria de la red SENAME, concebida para dar satisfacción a los siguientes objetivos:

a) Ofrecer al niño o adolescente la atención especializada necesaria para dar protección especial a sus derechos frente a situaciones que los vulneren o amenacen gravemente. Se trata de situaciones técnicamente estandarizables, como el maltrato infantil, la dependencia de las drogas, la separación innecesaria del niño de su grupo familiar o la falta de otro tipo de cuidado equivalente, y deben dirigirse a poner término a esas situaciones así como a reparar sus efectos perjudiciales sobre la vida de los niños, a través de servicios especializados que remuevan obstáculos para el desarrollo del niño y el goce de sus derechos, en un ambiente de integración familiar, escolar y comunitaria;

b) Ejecutar las medidas no privativas de libertad aplicadas por el tribunal a los adolescentes como consecuencia de la comisión de una infracción de la ley penal, o

c) Promover los derechos del niño, a través de: i) la formación y capacitación en materias relacionadas con el respeto a los derechos de los niños y adolescentes, dirigida a las personas que tengan trato directo con ellos; ii) la difusión de los derechos del niño y de su situación, y iii) la prevención de situaciones de amenaza o vulneración a los derechos del niño.

3. Centros residenciales. En relación con esta línea de acción, expresa que la evolución de las políticas de infancia de países con mayor desarrollo en la materia, acorde con las recomendaciones de organismos internacionales especializados, como UNICEF, ha consistido en la sustitución de los internados masivos por programas de fortalecimiento del rol protector de la familia, incluida la familia extensa, el desarrollo de diversas formas de acogida heterofamiliar, y la habilitación de pequeñas unidades residenciales de ambiente familiar en los casos en que sea realmente necesario y sin dejar de lado nunca la promoción de las relaciones familiares e incluso de la reintegración familiar del niño.

Bajo la denominación de centros residenciales se comprenden, en el proyecto, los siguientes:

- Las casas de acogida, que son centros destinados a ofrecer, en forma provisoria y urgente, alojamiento, alimentación, abrigo, recreación, apoyo afectivo y psicológico y los demás cuidados que necesiten los niños y adolescentes privados de su medio familiar, mientras se intenta la reunión con sus padres, o los jueces estudian una decisión al respecto, y

- Las residencias, propiamente tales, que son centros destinados a proporcionar, de forma estable, a los niños y adolescentes privados de su medio familiar, aquellos cuidados, asegurando además su acce-

