

LOS NIÑOS INVISIBLES DEL SENAME

6 CLAVES PARA EL DEBATE

Catalina Siles V.
Magíster en Historia, Investigadora IES



6 claves para el debate

- 1** Detrás de los niños institucionalizados en el Servicio Nacional de Menores (Sename) se esconde una realidad aún más dramática y compleja que su actual condición de precariedad por el mal funcionamiento del sistema. Se trata de una situación anterior a la llegada de esos niños a las dependencias del Estado y sus organizaciones colaboradoras, y que está determinada por las condiciones de privación en que se encuentran las miles de familias que deben ser separadas de sus hijos.
- 2** Sin embargo, no se trata de un problema que afecte exclusivamente a los niños bajo la protección del Sename y a sus familias. Esto último exige una reparación de justicia. Su condición de excluidos conlleva efectos negativos para la sociedad entera, considerando las situaciones de desintegración que de ahí se derivan (aumento de la delincuencia, niveles de drogadicción, costos económicos de las políticas asistenciales, etc.). Todo ello hace de esto un problema de particular relevancia.
- 3** A pesar de que esta constatación no es ninguna novedad, lo mínimo que puede decirse es que la infancia no ha sido prioridad en Chile. Un examen rápido de nuestra discusión y acción política revela que ella suele estar centrada en asuntos que son más bien relevantes para las élites y círculos minoritarios afines a ellas. Así se ha dejado fuera del debate a amplios grupos de la población y, en particular, a miles de niños que no cuentan con acceso a niveles básicos de cuidado en áreas tan importantes como salud, educación y/o vivienda, así como tampoco vínculos personales fuertes, ni mucho menos de justicia.
- 4** El marco institucional chileno relativo a la infancia presenta serias falencias que deben ser corregidas con urgencia. Ellas han sido denunciadas sistemáticamente por distintos organismos públicos y privados, sin los resultados esperados. En 1990 el Estado de Chile ratificó su adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por la ONU en 1989), mediante la cual se comprometía a garantizar la protección de los derechos de los menores de edad, particularmente de aquellos más vulnerables. Sin embargo, el sistema de protección a la niñez y adolescencia en el país no ha seguido las directrices y experiencias exitosas en la materia: esto es, sistemas centrados en el resguardo de ciertos bienes fundamentales necesarios para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos y actores prioritarios para el desarrollo del país.

- 5** Dentro del marco institucional relativo a la infancia, el Sename, creado en 1979 bajo la dependencia del Ministerio de Justicia, es el organismo gubernamental encargado de la promoción, protección y restitución de derechos de niños y adolescentes vulnerados, así como de la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores de ley. Este sistema ha sido fuertemente cuestionado desde hace años, lo que cobra mayor relevancia al surgir casos como el conocimiento público de la muerte de 243 niños en los centros residenciales entre el 2005 y el 2016. Varios informes al respecto han denunciado deficiencias en la atención de salud; en las prestaciones educacionales; y en las precarias condiciones de muchos de estos hogares, tales como hacinamiento, higiene deplorable, y escasez de elementos básicos como camas, ropa y alimentos. Peor aún, se denuncian numerosos casos de maltrato físico y psicológico, así como abuso sexual. Tras todo esto subyacen fallas estructurales en el diseño del Sename, como su excesivo centralismo, falta de coordinación, y también la fragmentación de las entidades públicas y privadas que deben velar por el bienestar de los menores.
- 6** La mayor deficiencia del sistema de protección de la infancia es probablemente su perspectiva individualizada, es decir, pensar a los niños como si fueran sujetos aislados, y no como un integrante —el más débil— de un entorno familiar. En este sentido, se requiere un cambio de enfoque que permita ayudar a las familias, para que ellas puedan cumplir con las tareas que les son inherentes. Es decir, que cuenten con los recursos materiales, afectivos y espirituales para llevar adelante su misión. Las prácticas del Sename, por desgracia, van en una dirección muy distinta. Los informes señalados también denuncian que no se cuenta con las capacidades técnicas para realizar un trabajo con las familias, de forma que los niños puedan volver a sus hogares. Más aún, ellas son percibidas como negligentes, descuidadas, poco responsables y colaborativas, en lugar de asumir que inevitablemente cumplen un papel central en el cuidado y educación de los niños. Tampoco existen programas preventivos para evitar el ingreso de menores a las residencias.

"Puede pensarse que la mayor deficiencia del sistema de protección de la infancia es su perspectiva individualizada, es decir, pensar a los niños como si fueran sujetos aislados, y no como un integrante —el más débil— de un entorno familiar y comunitario"

Introducción

“Somos palomas”. Así se definió un grupo de jóvenes que vive hoy en la calle, luego de haber escapado varias veces de los centros residenciales del Sename¹. Con esta expresión profunda y cargada de significado, ellos dan cuenta de una experiencia radical: el no ser reconocidos por la sociedad en su carácter de personas, dotadas de dignidad. La frase es muy decidora: *Palomas. La gente nos mira, a veces nos tiran comida, otras nos espantan, pero la mayor parte del tiempo pasan por nuestro lado, nos miran en menos o no existimos*. Este testimonio se inserta en el debate sobre la crisis del Sename, que recrudeció en los últimos meses a raíz del conocimiento público de la muerte de 243 niños fallecidos en centros residenciales dependientes de este servicio entre el 2005 y 2016². A ellos se suman otros cientos de menores cuya dignidad no ha sido respetada. Estas trágicas historias muestran sólo una parte — la más visible— de un problema profundo que la sociedad, por diversas razones, no ha querido enfrentar. Se trata de una realidad cuya gestación es de larga data, y para comprenderla quizás sea necesario remontarse hasta los inicios de nuestra historia nacional³.

Tanto los protagonistas del reportaje *La caleta de los ex niños del Sename*, como los menores dependientes de la protección de este sistema, reflejan el modo en que miles de niños y jóvenes en situación de pobreza continúan siendo *invisibles*. La sociedad no repara en ellos y, por tanto, viven al margen de ella. Residiendo en

pleno barrio cívico, en medio de cartones, frazadas y perros, los jóvenes entrevistados por la revista *Paula* dan forma, aunque sea precariamente, a un hogar que contrasta con la ignorancia que tenemos de su existencia. Su historia se ofrece así también como metáfora de todos los niños, niñas y adolescentes que, separados de sus familias y comunidades y bajo la protección del Estado, carecen de los recursos, bienes (de todo tipo) y servicios que permiten, en la expresión del economista Amartya Sen, llevar una vida significativa⁴.

Por desgracia, no se trata de un fenómeno aislado, que competa solamente a los niños dependientes del Sename. La exclusión social en Chile todavía tiene múltiples caras: las más de 3 millones de personas que viven en situación de pobreza⁵ (entre las cuales se cuentan muchos inmigrantes), aquellos pertenecientes a los pueblos originarios, los enfermos y los discapacitados, adultos mayores, entre otros. Pero dentro de todos ellos, es posible que los niños y jóvenes dependientes del Sename sean el grupo que padece mayor marginalidad, dado su carácter vulnerable y su alta dependencia. Después de todo, ellos se encuentran en una etapa que explica muchos de los mecanismos de exclusión que luego repercutirán en su vida adulta. Detrás de estos menores se esconden graves y múltiples condiciones de privación que les impiden vivir dignamente: familias fragmentadas o inexistentes, falta de educación, enfermedad o discapacidades de distinta índole, abandono, abusos de todo tipo y pobreza (acá no hay exageración: uno de cuatro niños vive en situación de pobreza multidimensional en

1 Claudia Godoy, “La caleta de los ex niños del Sename”, en revista *Paula* (5 de octubre de 2016).

2 De estos, 113 tenían algún grado de discapacidad, 74 eran menores de seis años, 131 tenían alguna enfermedad, mientras que 32 no estaban enfermos. Además, en 47 casos la causa de muerte no es concluyente.

3 Nara Milanich, *Children of Fate* (Durham y Londres: Duke University Press, 2009).

4 Amartya Sen, “Social exclusion: Concept, Application, and Scrutiny”, *Social Development Papers*, n°1, Asian Development Bank (2000).

5 Resultados de la encuesta CASEN 2015.

Chile⁶). La acumulación de estas desventajas disminuye o anula su capacidad de acción para hacer oír su voz —los niños no marchan, no votan, no tienen recursos— y, en consecuencia, para participar en las decisiones que afectan su propia vida, y también la de su comunidad.

Paradójicamente, el ingreso al sistema del Sename tiende a agudizar esta precariedad fundamental. Este organismo público, en lugar de proteger a los menores, actúa como un mecanismo reproductor de marginalidad. Así, en la infancia se expresan de forma más cruda las consecuencias de la pobreza, desigualdad y exclusión, que endogámicamente afectan a Chile. No está de más recordar que los niños dependen, tal vez como ningún otro, de los demás: de sus familias, de la sociedad civil en sus distintos niveles, y del Estado para alcanzar aquellos bienes que van más allá de la subsistencia y que son necesarios para llevar adelante una vida propiamente humana (y por eso la óptica de los derechos individuales es tan insuficiente para comprender la naturaleza del problema). Sin embargo, la infancia, y particularmente la infancia vulnerable, nunca ha sido una prioridad nacional. El objetivo de este breve informe es intentar contribuir a una mejor comprensión del fenómeno, al mismo tiempo que hacerlo más visible. Para ello se explican algunos de los nudos fundamentales de esta crisis que, como veremos, excede con creces a la institucionalidad del Sename.

Más allá del Sename

Detrás de los niños institucionalizados en el Sename se esconde una situación aún más dramática y compleja que su condición de vulnerabilidad por el mal funcionamiento del sistema. Dicha si-

tuación, que es necesario conocer con algún detalle si queremos abordar el asunto seriamente, guarda relación con la precariedad en la que viven importantes sectores de la población. Esta realidad, en último término, toca las estructuras más profundas de nuestro orden social, pues se trata de una realidad anterior a la llegada de esos niños a las dependencias del Estado y sus organizaciones colaboradoras: consiste en las condiciones de privación en que se encuentran las miles de familias que deben ser separadas de sus hijos. Si se observa el perfil de los niños bajo la protección del Sename y sus familias, se encuentra un círculo de marginalidad que se reproduce constantemente casi sin excepción, y que abre muy pocas perspectivas de un mejor porvenir.

Es importante constatar que la mayor parte de esas familias se encuentra en situación de pobreza (69%)⁷. Aunque este factor, en teoría, no constituye por sí solo un motivo para separar a los niños de su familia de origen e ingresarlos a una residencia del Sename, sí opera como fuente de otras carencias y dificultades que, a su vez, inciden de modo más o menos directo en su ingreso a la institución⁸. Los datos disponibles (que, dicho sea de paso, son imprecisos, dispersos e incompletos, lo que confirma la indiferencia respecto de esta materia) muestran contextos familiares en los que se concentran múltiples desventajas. Entre otras, alto consumo de drogas, alcoholismo, escaso nivel educacional⁹, desempleo, abandono, resquebrajamiento familiar, ausencia paterna, falta de redes de protección, violencia física y emocional, abuso sexual, antecedentes delictuales y experiencia carcelaria¹⁰.

6 Observatorio Niñez y Adolescencia, "Informe Infancia Cuenta en Chile" (2015). Disponible en: http://www.observatorioninez.cl/wp-content/uploads/2015/11/Informe_Infancia_Cuenta_Chile2015_Web2.pdf

7 Víctor Martínez, "Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales del Sename. Informe final", Unicef y Sename (2010). Y probablemente bajo criterios de medición multidimensional, como mide la CASEN desde el 2013, esta cifra sea aún más alta.

8 Aun así todavía hay casos donde la inhabilidad de los padres responde a ese factor. Véase, por ejemplo, el reportaje en *Ciper* de Tania Arce: "Niños en hogares: El castigo por ser pobre". Disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/07/31/ninos-en-hogares-el-castigo-por-ser-pobre/>

9 Sobre el 65% de los padres y madres sólo ha cursado la educación básica.

10 Víctor Martínez, "Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes,

Este conjunto de problemas se reproduce en los niños a quienes ni sus familias ni la sociedad lo gran sacar del círculo de marginalidad; círculo que se perpetúa a través de un sistema que, en lugar de proteger y cuidar a estos niños, vulnera grave y sistemáticamente su dignidad. Por desgracia, no constituye ninguna sorpresa que un 47% de la población penal haya registrado en su minuto algún ingreso al sistema de protección del Sename¹¹; ni tampoco que un 25% de las personas en situación de indigencia hayan vivido en un centro residencial en su infancia. Este tipo de conductas anómicas¹² —es decir, que implican una desviación o ruptura de las normas sociales por la incapacidad de la estructura social de proveer de los medios necesarios para seguir las— se explican en parte importante por los contextos de vulnerabilidad en los que se encuentran estas personas, las que se reproducen y perpetúan intergeneracionalmente¹³.

En consecuencia, no se trata sólo de un problema aislado que afecte exclusivamente a los niños bajo la protección del Sename y a sus familias (lo que exige de por sí una reparación de justicia). Su condición de exclusión conlleva, además, efectos negativos para la sociedad entera, considerando las situaciones de desintegración que de ahí se derivan (aumento de la delincuencia, niveles de drogadicción, costos económicos de las políticas asistenciales, etc.). Todo ello afecta en mayor o menor medida el bienestar de la comunidad política.

atendidos por los centros residenciales del Sename. Informe final”.

11 Entrevista a Marcelo Sánchez, Gerente General de la Fundación San Carlos de Maipo. Disponible en: <http://www.biobiochile.cl/noticias/opinion/entrevistas/2016/07/28/fundacion-san-carlos-de-maipo-sename-como-sistema-psicosocial-esta-agotado.shtml>

12 Émile Durkheim, *El suicidio. Estudio de sociología* (Buenos Aires: Schapire, 1965); Robert K. Merton, “Social Structure and Anomie”, *American Sociological Review* 3, no 5 (1938): 672–82.

13 Pilar Larroulet, “Cárcel, marginalidad y delito” en Catalina Siles (Ed.), *Los invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad* (Santiago: IES, 2016).

A pesar de lo anterior, y tal como advertíamos al principio, la infancia no ha sido prioridad en Chile. Un examen de nuestra discusión y acción política revela que ella suele estar centrada, principalmente, en asuntos relevantes para las élites y círculos minoritarios afines a ellas. Mientras que en Chile amplios grupos de la población (y en particular miles de niños) no cuentan con acceso a niveles básicos de cuidado, vínculos personales, salud, residencia, educación y justicia, nuestro debate tiende a enfocarse en la maximización de aspiraciones de ciertos grupos con mayor capacidad de presión. Estas aspiraciones puede ser legítimas, pero en definitiva terminan postergando las demandas de quienes más ayuda y apoyo requieren. De hecho, el drama de los niños institucionalizados en el Sename no es reciente. En innumerables ocasiones, desde el inicio de su funcionamiento hace más de dos décadas, se han denunciado abusos, irregularidades, falta de recursos, ineficiencia, entre otros asuntos problemáticos, que no han sido debidamente atendidos¹⁴. Esto sólo confirma que nuestras prioridades políticas están gravemente distorsionadas¹⁵.

Una institucionalidad para la infancia

En 1990 el Estado de Chile ratificó su adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por la ONU en 1989), mediante la cual se comprometía a garantizar la protección de los derechos de los menores de edad, particularmente de aquellos más vulnerados. Sin embargo, el sistema de protección a la niñez y adolescencia en el país no ha seguido las directrices y experiencias internacionales exitosas en la materia. Esas experiencias apuntan al resguardo de ciertos bienes fundamentales para el desarrollo de

14 Francisco Pilotti (Coord.), *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile* (Montevideo: Instituto Interamericano del Niño, 1994); Fundación Miguel Kast, *Niños chilenos nos necesitan* (1991).

15 Claudio Alvarado, “Atria, Finnis y Nozick: una crítica a nuestras prioridades políticas”, en Catalina Siles (Ed.), *Los invisibles*.

los niños, niñas y adolescentes, como sujetos y actores prioritarios para el desarrollo del país. En Chile, en cambio, el sistema se ha caracterizado por el despliegue de una función tutelar del Estado en casos de situación irregular. A la insuficiencia del marco institucional relativo a la infancia —y en particular el Sename—, se suman además las denuncias sistemáticas de distintos organismos públicos y privados que no han sido escuchadas, y que nos dejan hoy enfrentados a un escenario que reclama atención prioritaria.

Un buen ejemplo de esto es que, a pesar de la insistencia de organismos internacionales y actores políticos y sociales, aún no se reforma la Ley de Menores vigente desde el año 1967. Dicha ley se centra en la acción tutelar del Estado más que en la protección integral de ciertos bienes fundamentales de los niños y jóvenes. Esto se traduce en una intervención estatal reactiva, que opera sobre los menores en situación irregular, que requieren de protección y rehabilitación. No existe, en cambio, una consideración integral de la niñez y la adolescencia como un grupo de interés prioritario, que dé forma a una política pública eficiente. Así, a pesar de las distintas iniciativas legislativas, los proyectos orientados a la protección de los niños y la articulación de las políticas sobre infancia jamás han sido prioridad, y el que actualmente impulsa el gobierno dista de ser satisfactorio¹⁶.

Dentro del marco institucional relativo a la infancia, el Sename, creado en 1979 bajo la dependencia del Ministerio de Justicia, es el organismo gubernamental encargado de la promoción, protección y restitución de derechos de niños y

adolescentes vulnerados, así como de la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores de ley. Este organismo cuenta con diversos programas de atención. Entre ellos se encuentra el programa residencial con aproximadamente 300 centros, los que atienden a cerca de 15 mil niños al año. Sólo 10 son administrados directamente por el Estado, y el resto pertenece a distintas entidades privadas colaboradoras, que trabajan bajo licitación. Este sistema ha sido fuertemente cuestionado desde hace años por razones que veremos a continuación, cuestionamiento que se acrecentó al hacerse pública la muerte de 243 niños en centros residenciales del Sename entre 2005 y 2016, evidenciando las deficiencias y fallas sistemáticas y prolongadas de estas instituciones.

El Informe de la Comisión Jeldres del 2013¹⁷, el Informe de la Comisión de la Cámara de Diputados del 2014¹⁸, y el Informe de Visitas a Hogares y Residencias de Protección Red SENAME y Privados¹⁹ elaborado por el Poder Judicial, por mencionar algunos, dan cuenta de la cruda realidad que se esconde detrás de las instituciones que acogen a los niños que han sido separados de sus familias. Los documentos denuncian fallas en la atención de salud, como menores con enfermedades graves sin tratamiento alguno o insuficiente; en las prestaciones educacionales, como niños analfabetos o con enorme retraso escolar; y las precarias condiciones de muchos de estos hogares, tales como hacinamiento, higiene deficiente, escasez de elementos básicos como camas, ropa y alimentos. Peor aún, se denuncian numerosos casos de maltrato físico y psicológico, así como abuso sexual por parte de funcionarios de los esta-

16 Según Cristóbal Aguilera, abogado de la corporación judicial Comunidad y Justicia, las críticas fundamentales al actual proyecto de ley que establece un Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez (boletín n° 10.315-8) se relacionan con el papel excesivo de la tutela del Estado en desmedro de la autoridad de los padres y el derecho a educar a sus hijos; y con el traslado de las decisiones jurisdiccionales respecto a los derechos de los niños a un órgano administrativo del Estado (Ministerio de Desarrollo Social), quitando competencias a los Tribunales de Justicia.

17 Disponible en: <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=10254&formato=pdf>

18 Disponible en: http://ciparchile.cl/pdfs/2014/04/sename/INFORME_SENAME.pdf

19 Disponible en: http://www.pjud.cl/documents/396588/o/Primer+informe+de+visitas+a+centros+residenciales_nacional_agosto2016_completo.pdf/1de7a63e-9d32-425f-9ff6-915c116f26a0

blecimientos, o incluso por parte de los mismos niños que ahí residen. Según el informe del Poder Judicial, un 25% de los niños institucionalizados en el Sename están expuestos a un nivel de “alto riesgo” que exige algún tipo de intervención inmediata.

Además de la negligencia y de los abusos, los mismos informes y otros estudios de expertos sobre la materia critican las fallas estructurales en el diseño del Sename. Por un lado, el excesivo centralismo de la institucionalidad impide que las instancias locales, más cercanas a las realidades de los menores vulnerados (por ejemplo, las municipalidades), puedan intervenir. Ante ello, parece necesario establecer un modelo descentralizado, articulado con otros servicios y en el cual las decisiones sean tomadas en conjunto con los actores clave²⁰. Por otro lado, es preocupante la falta de coordinación, y también la fragmentación de las entidades públicas y privadas encargadas de velar por el bienestar de los menores: el Sename, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y los Tribunales de Familia, así como las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la infancia. De esta forma, la desarticulación en los servicios resta eficacia al sistema, dejando enormes vacíos en su atención y protección.

Junto con lo anterior, se registra la falta de información completa, unificada y sistematizada respecto de los menores y sus familias, de manera de poder otorgar una atención personalizada y especializada a cada niño, según sus circunstancias; así como un registro para poder seguir sus trayectorias, que haga posible una evaluación del sistema de atención. A esto se suman los alegatos por los bajos recursos

20 Carolina Muñoz, Candice Fischer, Enrique Chía, “Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal”, *Propuestas para Chile*, Centro de Políticas Públicas UC (2013), 117.

destinados al Sename²¹, que no logran cubrir los costos de cuidar a un menor e interactuar con la familia. Las subvenciones que reciben de las arcas públicas (alrededor de 150 mil pesos mensuales por niño²²) no alcanzan para costear ni la mitad de las necesidades de los cerca de 15 mil niños que viven en las casi 300 residencias establecidas a lo largo de Chile²³. Esto redundará en la baja calidad de la infraestructura y, sobre todo, en la baja especialización de los profesionales para atender adecuadamente a niños que, por su situación vulnerable, presentan perfiles de gran complejidad en diversos ámbitos. También se menciona la poca fiscalización del sistema de modo de solucionar las irregularidades que se han presentado²⁴, y la falta de políticas orientadas a la reintegración de estos menores a la sociedad. La inserción social de los niños y jóvenes se ve seriamente limitada, ya que al egresar de la institución no cuentan con la protección, la preparación, ni las herramientas para enfrentar los aspectos cotidianos de una vida social de la que nunca fueron parte²⁵.

Detrás de todo lo descrito se advierte una excesiva tendencia a derivar a los menores a las residencias institucionales, las mismas que no cuentan con la capacidad técnica para acogerlos, haciendo más difícil una adecuada atención. Esto último es particularmente grave. Los especialistas señalan que la institucionalización de los niños debería ser el último recurso, al que se acude después

21 La Ley de Presupuesto 2016 asignó un total de 225.000 millones de pesos al Sename, mientras que el proyecto de gratuidad universitaria recibió 1.189.152 millones para el mismo periodo. (DIPRES)

22 María del Pilar Lampert-Grassi, “Acerca del gasto fiscal de Sename. Principales críticas”, Biblioteca del Congreso Nacional (07 de junio de 2016). Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=2338&tipodoc=docto_comision

23 A esto se añade la reciente denuncia del diputado Felipe Kast de que, a pesar de que los centros privados colaboradores del Sename acogen cerca del 95% de los niños que están en el sistema de residencias, estos reciben menor subvención que los centros estatales.

24 No hay estándares o indicadores de calidad para los servicios e intervenciones para poder evaluar su desempeño.

25 Véase, por ejemplo, el reportaje de Dominique Soriagalvarro, “Mi vida después del Sename” en *The Clinic* (22 de septiembre de 2016).

de haber descartado todas las otras instancias posibles. Está comprobado que la permanencia en las residencias acarrea graves efectos en la salud y en el desarrollo físico, emocional y cognitivo de los niños, sobre todo en los menores de 3 años, que bien pueden ser irreparables²⁶. Asimismo, las cifras señalan que la violencia en las instituciones es 6 veces más frecuente que, por ejemplo, en los hogares o familias de acogida, modelo recomendado internacionalmente como medida transitoria y al que inexplicablemente se recurre muy poco²⁷. Solamente 700 niños se ven beneficiados por programas de familias de acogida en Chile. No hay campañas suficientes por parte del Sename para reclutar este tipo de acogimiento e incrementar su cobertura, y tampoco se entregan recursos y apoyo necesarios para cuidar a los niños; no existen datos suficientes para evaluar su desempeño, ni son percibidas como alternativa legítima a los centros residenciales²⁸. Se abandona así una estrategia que podría ser de especial ayuda al sistema.

Se añade a esto el desarraigo que sufren los niños al ser alejados de su familia biológica; lo que se agrava si los hermanos son separados por razones de edad o sexo, y puestos en hogares distintos, muchas veces a cientos de kilómetros de distancia²⁹. Esto impide, de paso, la realización

26 Carolina Muñoz *et al.*, “Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal”.

27 Francisca de Iruarrizaga, “Rediseñando el Sistema de Protección a la Infancia en Chile”. CEP 141 (2006); Carolina Muñoz *et al.*, “Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal”.

28 *Ibid.*

29 Según una investigación de *Ciper* basado en el informe Jeldres, “en la Aldea SOS de Ancud, por ejemplo, la comisión estableció que de los 86 niños, 59 (69%) se encontraban a más de 100 kilómetros de su comuna de procedencia y “un 33% se encontraba en situación de completo abandono (...) Cosa similar apareció en Malleco, donde el 35% de los niños se encontraba a más de 100 kilómetros de distancia y los niños calificados de “en completo abandono” alcanzaban el 17%. En Antofagasta la comisión estableció que un 31% de los niños está en completo abandono. Entre ellos se detecta a un menor que está a 700 kilómetros de su residencia y de una niña que está a 16 horas de viaje de su casa, y que, por lo mismo, sólo recibe visitas

de un trabajo fructífero con la familia que permita resolver la situación crítica, y que los niños puedan volver a ellas. De este modo, en lugar de apoyar a los padres en el ejercicio del papel que les corresponde, se opta por ingresar a los niños al sistema de residencias, con todas las implicancias descritas. Es indispensable, entonces, revisar las causas reales de ingreso, pues, como señalan los informes, muchas veces se abusa de la palabra “negligencia”, pese a que resulta sumamente ambigua, y sus consecuencias extremadamente graves. Dicho de otra manera, la solución que se impone parece ser, en un porcentaje relevante, bastante peor que el problema original. Asimismo, en aquellos casos en que la separación esté justificada, es preciso que el tiempo de permanencia sea el menor posible. Por un lado, regularizando la situación de la familia, a través de un trabajo eficaz con ella; y, por otro, agilizando los trámites de adopción que hoy en día son lentos y complicados, con una ley de reforma que también se encuentra pendiente hace varios años³⁰.

¿Dónde están las familias?

Puede pensarse que la mayor deficiencia del sistema de protección de la infancia es su perspectiva individualizada, es decir, considerar a los niños como si fueran sujetos aislados, y no como un integrante —el más débil— de un entorno familiar y comunitario. La Convención de los Derechos del Niño reconoce expresamente que la familia es aquel “lugar donde los niños deben crecer, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, por lo que ella debe recibir la protección y asistencia necesaria, para asumir plenamente su res-

esporádicas de su padre”. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/07/09/ninos-prottegidos-por-el-estado-ii-la-falta-endemica-de-recursos-que-los-deja-sin-la-minima-asistencia/>

30 IdeaPais, “Adopción: una opción por la familia y la vida”, Informe n°1 (2013). Disponible en : http://www.ideapais.cl/docs/estudios/1/Adopcion_una_opcion_por_la_familia_y_por_la_vida_-_IdeaPais.pdf

ponsabilidad dentro de la comunidad”³¹. Para que esto sea posible se requiere, entonces, un cambio de enfoque, que ponga en primer lugar una política integral de infancia centrada precisamente en las familias, ayudándolas a cumplir su tarea, para que puedan contar con los recursos materiales, afectivos y espirituales indispensables en su misión.

Se trata de un trabajo arduo, lento y difícil. Obviamente no puede omitirse el hecho de que esos niños fueron separados de sus familias por la incapacidad de hacerse cargo de ellos, y por la grave vulneración a sus derechos dentro de sus comunidades. Sin embargo, una solución profunda, a largo plazo y realmente orientada al bienestar integral de los menores de edad, exige tomarse en serio este desafío. Sobre todo, es necesaria una política de prevención, que permita romper, efectivamente, el círculo de la exclusión. Como bien señala el informe de la Unicef: “La prevención y la intervención temprana en los procesos de exclusión en la infancia, tienen que estar estrechamente vinculadas a la prevención e intervención temprana en los procesos de exclusión social de sus familias”³².

Las prácticas del Sename, por desgracia, van en una dirección distinta. Así, por ejemplo, uno de los informes señala lo siguiente: “Habitualmente no existen condiciones mínimas para encuentros que permitan la promoción de relaciones familiares: horarios de visitas restringidos, espacios inapropiados para compartir con los niños, o la distancia excesiva entre la residencia y la casa de la familia. Visto así, los espacios de encuentro entre el niño y la familia parecen un privilegio y no un

derecho”³³. Los informes también denuncian que no se cuenta con las capacidades técnicas para realizar un trabajo con las familias, de forma que los niños puedan volver a sus hogares. No existen programas preventivos para evitar su ingreso a las residencias. Y en general, se constata una imagen muy negativa de las familias y parientes cercanos. Ellas son percibidas *a priori* como negligentes, descuidadas, poco responsables y colaborativas, dificultando el desarrollo y bienestar del niño, en lugar de ser un elemento esencial en su contribución³⁴.

Sin duda que esta responsabilidad no le cabe exclusivamente al Sename. La falta de políticas públicas para la familia es completamente transversal y generalizada en nuestro país. Los asuntos que conciernen a esta institución han sido abordados desde una perspectiva segmentada y sectorial; es decir, sin considerar a la familia como un conjunto, sino preocupándose aisladamente de los individuos que la componen (en este caso los niños), así como de problemas reales pero que exigen una perspectiva más amplia (pobreza, violencia intrafamiliar, abuso sexual, abandono, trabajo infantil, conductas de riesgo, etc). Lo anterior implica una mirada aislada y parcial a problemas que son necesariamente multidimensionales y colectivos. Por lo mismo, no es posible considerar a cada individuo de modo separado, sino que el problema debe ser puesto en una perspectiva que incluya al entorno familiar, y también su relación con los demás sistemas institucionales. La intervención fragmentada para solucionar problemas concretos, se traduce en una sumatoria de intervenciones que no sólo resultan ser poco eficaces, sino que además marginan a la familia como núcleo fundamental y medio natural para el crecimiento, bienestar y protección de los niños.

31 Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Disponible en: http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/convencion.pdf

32 Unicef, “Vulnerabilidad y exclusión en la infancia” (2014), 17.

33 Víctor Martínez, “Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales del Sename. Informe final”, 69.

34 *Ibíd.*

Tampoco existe una adecuada articulación entre el Estado y la sociedad civil, sobre todo con aquellas comunidades que se encuentran más cerca de los niños vulnerables y sus circunstancias concretas, y que son capaces de concitar un sentido de pertenencia, una identidad común —que difícilmente puede ser lograda por macro estructuras como el Estado o el mercado—, indispensable para el desarrollo y bienestar de las personas. La mantención y fortalecimiento de una sociedad civil robusta, a través de las escuelas, iglesias, barrios, ONG's u otro tipo de organizaciones, parece ser una vía privilegiada de integración sobre todo para los *invisibles*, para quienes sus relaciones comunitarias a menudo constituyen su único soporte³⁵. Un Estado hipertrofiado, que pretende absorber todas las funciones quitando responsabilidad a la sociedad, se transforma en una instancia burocrática incapaz de asegurar vínculos y atención personalizada a quienes más lo requieren. Quien conoce mejor sus necesidades y logra satisfacerlas es el que está más próximo a ellas; de ahí que aquello que hace falta no es un Estado omnirregulador, sino uno que según los principios de subsidiariedad y solidaridad, apoye a las asociaciones o comunidades humanas intermedias que tienen un compromiso más cercano y directo con estas realidades particulares³⁶.

En este sentido, no se puede desconocer la labor de diversas organizaciones sin fines de lucro en esta materia, varias de las cuales contribuyen desde hace muchas décadas, proporcionando recursos materiales, profesionales y experiencia acumulada al servicio de los niños, niñas y adolescentes en Chile, que necesitan de todos los recursos disponibles y que siempre parecen ser insuficientes. Tenemos mucho que aprender de su experiencia.

35 Catalina Siles (Ed.), *Los invisibles*, 24.

36 Claudio Alvarado y Eduardo Galaz, "Subsidiariedad y vida pública: una mirada a los orígenes" en Pablo Ortúzar (Ed.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado* (Santiago: IES, 2015), 33-51.

Conclusión

Toda la evidencia indica que la infancia es una etapa prioritaria para el desarrollo integral de las personas, período que exige un contexto de cuidado y protección que asegure el despliegue de las capacidades físicas, psicológicas, emocionales y cognitivas, que permitan a los niños alcanzar una vida plena en la mayor medida posible³⁷. Sin embargo, la realidad descrita en este informe hace de la infancia una etapa no de oportunidad sino, por el contrario, de extrema vulnerabilidad para miles de niños, condicionando gravemente su futuro.

La consecuencia de este cuadro es que la niñez se convierte en una etapa de producción y reproducción de las inequidades y marginalidad que afectan a un número importante de la población chilena. Ellas se expresan en distintas formas de exclusión, como las que de manera tan patente se observan en el caso de los niños dependientes del Sename. Superar estas dinámicas exigirá, entre otras cosas, hacerse cargo de la complejidad de este fenómeno, articulando una política pública que no sólo aparezca en la fase final del proceso de vulneración de los niños, sino que sea capaz de anticipar e intervenir en problemas que son anteriores. Sin embargo, difícilmente la política pública y el Estado alcanzarán a responder por sí solos a este desafío, en la medida que este no consiste exclusivamente en el problema de los niños bajo la protección del Sename, sino que responde a una compleja relación histórica entre familia, infancia y pobreza que, para resolverse, requiere un compromiso colectivo del que, lamentablemente, hoy estamos muy lejos.

37 National Scientific Council on the Development Child (2012).

COLECCIÓN “CLAVES PARA EL DEBATE”

CALIDAD, FORMATO Y MERCADO DE LOS TEXTOS ESCOLARES EN CHILE

4 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

LECTURA EN CHILE E IVA AL LIBRO

7 claves para el debate

Joaquín Castillo V. y Pablo Ortúzar M.

TEORÍA DE GÉNERO. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

5 claves para el debate

Catalina Siles V. y Gustavo Delgado B

NUEVA CONSTITUCIÓN Y DERECHOS SOCIALES

5 claves para el debate

Claudio Alvarado R.

ABORTO Y DESPENALIZACIÓN

7 claves para el debate

IES, IdeaPaís e Instituto ResPublica

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

4 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

NUEVA EUGENESIA

5 claves para el debate

Catalina Siles V.

UNIVERSIDADES, PLURALISMO Y SENTIDO PÚBLICO

6 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

LIMITACIONES Y AMENAZAS A LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN

4 claves para el debate

Claudio Alvarado R.



**instituto
de estudios
de la sociedad**

www.ieschile.cl

Renato Sánchez 3838, Las Condes, Santiago. T: 223217792 | 99