

Mucho más que la ley

Un modelo multidimensional para el proceso de reforma del sistema de atención a la infancia en Chile

Francisco J. Estrada Vásquez

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Derecho de Infancia, Adolescencia y Familia por la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Abogado, ex Director Nacional del Servicio Nacional de Menores de Chile. Ex Jefe del Departamento de Menores del Ministerio de Justicia. Investigador. Docente de postítulo en la Universidad de Chile, Departamento de Psicología.

Correspondencia por este artículo debe ser dirigida a festrada@dnvabogados.cl

Fono (56 2) 2329646

Resumen del trabajo

El trabajo propone un modelo multidimensional para el proceso de reforma del nuevo sistema de protección a niños vulnerados del SENAME. El gobierno ha anunciado la reforma de este servicio público; ese proceso de cambio debe considerar diversas dimensiones y no reducirse a lo que cierta literatura de gestión ha denominado el peligro de “la solución cosmético-organigramática” de modo de producir una significativa mejora en las condiciones de los niños vulnerados. Estas diversas dimensiones necesitan ser abordadas integralmente con procesos que coincidan temporalmente. Deben cubrirse aspectos normativos, institucionales, de infraestructura, presupuestarios, de recurso humanos, de gestión del circuito, de gestión del conocimiento, de gestión de los nuevos servicios con especial énfasis en liderazgo y aspectos estadísticos.

Palabras claves:

Infancia, sename, derechos del niño, protección, reforma

“Y excitó de tal manera la imaginación de Bouvard que, inmediatamente, buscaron en sus libros la nomenclatura de plantas para comprar; y cuando hubieron elegido nombres que les parecieron maravillosos, se dirigieron a un vivero de Falaise cuyo encargado se apresuró a suministrarles trescientas plantas que le había sido imposible vender. (...) Cuando cavaron los hoyos, cortaron las puntas de todas las raíces buenas o malas, y las enterraron en abono sintético. Seis meses después las plantas estaban muertas. ¡Nuevos pedidos al vivero y nuevas plantaciones en hoyos más profundos todavía! Pero como la lluvia empapó el suelo, los injertos se enterraron solos y los árboles se soltaron.”

(G. Flaubert, *Bouvard y Pécuchet*)

Algunos de los procesos de reforma del estado llevados a cabo en Latinoamérica y en nuestro país, parecen querer homenajear el genio que Flaubert exhibió en su obra póstuma al perfilar un par de maduros ex oficinistas que gracias a una herencia se arrojan impetuosamente a la agricultura, la horticultura, la química, la geología, la pedagogía, etc. siempre con idénticos resultados, siempre con una fe ciega en algún manual alguna técnica algún experto.

Entre nosotros no es infrecuente, armados de similar fe ciega, reducir un proceso de reforma o de cambio a la dictación de una nueva ley. Pareciera suponerse que la nueva norma va a generar una modificación de la realidad tan sólo con su aparición en letras de molde en el boletín legislativo o diario oficial. Por cierto, en el acto de promulgación se asperjan un par de frases admonitorias sobre “cambio cultural” y luego el paisaje debiera comenzar a obedecer. A esto Waissbluth (2010) lo ha denominado la ausencia de vitamina “i”: “solemos diseñar políticas públicas y asignar financiamiento, aunque se dedica escasísima preocupación respecto de qué instituciones deben desarrollar una determinada política.”

Introducción

El 21 de mayo del 2010, en su discurso al país, el Presidente de la República anunció: “reformularemos integralmente el SENAME, creando el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y Adolescencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, encargado de niños y jóvenes vulnerables y separado del servicio, dependiente del Ministerio de Justicia, que se ocupará de niños y jóvenes en conflicto con la ley.”¹

En la cuenta pública² de ese día se incorporaron mayores precisiones sobre las reformas.

“En materia de protección de derechos:

¹ En otra parte del discurso añadió. “Para tal efecto, crearemos el Servicio Nacional de la Infancia y Adolescencia, cuya función primordial será proteger a los menores en riesgo social; rehabilitarlos de la droga, el alcohol y la delincuencia; recuperarlos para sus familias y el sistema educacional, y reinsertarlos en la sociedad.” Discurso recuperado el 01/12/2011 desde: <http://www.gobiernodechile.cl/21-de-mayo-2010/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2010/>

² Texto completo disponible en <http://www.gobiernodechile.cl/media/2010/05/JUSTICIA.pdf>

- Se apoyará la revisión de la normativa jurídica, tal como la Ley de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia, modificaciones y ajustes a la Ley N° 20.032 de Subvenciones.

- Se revisará el sistema de supervisión a los proyectos, en pos del perfeccionamiento de la calidad de las intervenciones realizadas con niños y niñas con graves vulneraciones de derechos.

- En materia de adopción, se elaborará una propuesta de reforma integral de la legislación vigente, la que será abordada con los recursos humanos y financieros de que dispone el servicio. Éste culminará el trabajo realizado, con la presentación al Ministerio de Justicia de un primer borrador de anteproyecto de ley de Adopción, junto con algunas propuestas para dar coherencia a la legislación en esta materia, que se encuentra dispersa en algunos artículos de textos legales como el Código Civil y de Tribunales de Familia.

Asimismo, se busca potenciar el rol del Sename como autoridad central para los efectos de la Convención sobre Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional.

- Se trabajará en la redefinición del proyecto de Rediseño Institucional del Servicio. Al mismo tiempo, se deberá avanzar en un proceso general de mejoramiento de la gestión, orientando la acción del servicio hacia resultados observables y medibles.”

Es decir, se perfiló al más alto nivel un completo conjunto de cambios. Hoy existen trabajos en curso a nivel de diversos ministerios. Lo preocupante es la tendencia reductiva anteriormente señalada. De ahí la necesidad de aportar una específica mirada a este proceso de cambio.

El marco multidimensional del proceso de reforma

Dentro de los sistemas de justicia, fue Binder (2004) de los pioneros en hablar de la “multidimensionalidad del proceso de reforma” y su influjo fue notorio en la mejor implementada de todas las reformas, la del sistema procesal penal en Chile.

A partir de esa mirada, en este trabajo se formulan las adaptaciones necesarias a la realidad del sistema de atención a la infancia en Chile, incorporando donde es posible la evidencia disponible y la experiencia de los años recientes en materia de reforma del estado.

La revisión de la literatura comparada, de nuestra historia con sus éxitos y dificultades, permite advertir que también la política pública suele incurrir en el fetichismo normativo que Peña (2002) denunció hace cosa de una década. Crear nuevas leyes es complejo pero lo es más si esas leyes organizan o reorganizan servicios públicos de carácter nacional, si introducen elementos que, a su vez, pueden generar dinámicas novedosas e impredecibles.

Ocho son las dimensiones que, me parece, requieren significativa atención, tanto en la fase de planificación, como en las de ejecución, monitoreo y evaluación del proceso de reforma.

1. Normativa
2. Institucional
3. Infraestructura

4. Presupuestaria
5. Recursos humanos
6. Gestión de nuevos servicios
7. Gestión de circuito
8. Estadística

Cada una de ellas requiere un plan de trabajo propio, un equipo y una coordinación entre las distintas áreas. Creer que un solo equipo va a poder encargarse de todas estas tareas arriesga repetir los errores que se cometieron en el Transantiago.

Como sostiene Godoy (2010), se “necesita contar con una política pública, cuyo diseño incluya una planificación de corto, mediano y largo plazo, un mecanismo de gestión estratégico, un mecanismo operacional y presupuestario y un mecanismo administrativo. Además, debe diseñarse conjuntamente con una línea base que facilite la evaluación de sus recursos humanos y financieros y de sus programas.”

Todo esto tiene un contexto histórico al que no me referiré en este lugar. Para un breve examen de la inserción de la institucionalidad en el devenir histórico es útil revisar Tsukame (2010).

En las líneas que siguen voy a ofrecer delinear los rasgos principales de estas dimensiones, de modo que resulte clara su relevancia y la interconexión entre una y otra área. Así, espero, se comprobará la pertinencia de este abordaje integral. No voy a entrar en el detalle de cada una de estas dimensiones. Ese es un trabajo mayúsculo que excede el propósito de este documento.

1. Dimensión normativa

La dimensión normativa es, por cierto, la más llamativa y la que suele acaparar toda la atención en términos del debate de políticas públicas. Dos equívocos la suelen rodear.

El primero, es hacer sinónima las voces dimensión normativa y ley. En muchas ocasiones lo realmente importante en término de cuerpos normativos se produce en el nivel reglamentario, potestad de la administración. Otras veces lo definitorio son las normas institucionales: los instructivos del Fiscal Nacional del Ministerio Público o los Auto acordados de la Corte Suprema, o los estándares de la Defensoría Penal Pública, o las orientaciones técnicas de SENAME. Es decir, hay un cúmulo de normas que estando en un nivel infra legal pueden adquirir un valor más relevante incluso que ella con vistas a facilitar o dificultar el proceso de cambio.

El segundo equívoco reside en una mirada excesivamente unidimensional de la realidad. Las disciplinas universitarias, las áreas del derecho, las ramas de la medicina, o las corrientes de la psicología pueden requerir ser examinadas y estudiadas en ramos separados, analíticamente, pero la realidad exige síntesis y sus necesidades no conocen de distinciones disciplinarias. Es decir, que si hablamos de la reforma del sistema de justicia juvenil probablemente una de las reformas más urgentes no tiene nada que ver con justicia, derecho penal juvenil, intervención psicosocial o criminología. Hay buenas razones para estimar que es preciso introducir cambios sustantivos al sistema de construcción de cárceles juveniles, hoy dependiente del Ministerio de Obras Públicas, que

opera, a su vez, como mandante de la Subsecretaría de Justicia y donde el SENAME resulta ser un actor periférico. Darle al nuevo servicio de justicia juvenil la categoría de unidad técnica podría facilitar y apurar los procesos de construcción de centros privativos de libertad y, así, disminuir considerablemente los graves problemas de sobrepoblación que afectan y afectarán al sistema en los próximos años con el impacto imaginable en reinserción, disminución de la reincidencia y derechos humanos.

La envergadura del proceso y la cantidad de leyes e instituciones que se deberán crear y modificar hacen necesaria una estrategia en términos de facilitar su discusión legislativa.

El proceso de reforma del sistema de atención a la infancia está ligado a transformaciones, legales e institucionales y de las políticas sociales, en particular de aquellas orientadas a infancia y adolescencia. En tal sentido, este proceso es un primer momento en un proceso de más largo aliento, que debe llevar a nuestro país durante la siguiente década, a conformar un Sistema Integral de Protección de la Infancia, operando en el nivel local, regional y nacional. En ese entendido, esta primera fase debe contar con un marco normativo claro, coherente y actualizado, que ofrezca un piso a las transformaciones institucionales que dan un pie inicial con esta primera reforma sustantiva, pero que no la agotan. Hay proceso de rediseño de procesos de trabajo que necesiten emprenderse con el mismo nivel de prioridad. El ejemplo del proceso de reforma en curso del sistema de protección inglés es señero a este respecto.³

a. Leyes que deberán crearse o modificarse.

Se deberán crear las siguientes leyes orgánicas de servicios.

- i. Ley del Servicio Nacional de Protección de Derechos
- ii. Ley del Servicio Nacional de Justicia Juvenil
- iii. Ley del Defensor del Niño

Por cierto, a diferencia del anteproyecto trabajado por el Ministerio de Justicia el año 2009⁴, y del anteproyecto que hoy trabajan los equipos del gobierno⁵, creo que es absolutamente necesario que estos cuerpos normativos vayan cada uno en leyes distintas y no en un solo texto. La técnica legislativa elegida de reunir en un mismo cuerpo legal dos leyes orgánicas, de dos servicios públicos que dependerán de dos ministerios distintos es muy criticable. Justamente una de las razones a la base de lo que se dio en llamar en la administración pasada “el rediseño del Sename” tenía que ver con visibilizar adecuadamente el relevante trabajo realizados en dos áreas (tres agregó yo) relacionadas pero que abarcaban fenómenos diversos. Separar el SENAME y hacerlo en un mismo cuerpo normativo es debilitar ese proceso de diferenciación institucional. Equivale a que a fines de los noventa el parlamento hubiera aprobado una ley en que en un artículo se contenía la ley orgánica del Ministerio Público y en el segundo, se creaba la Defensoría Penal Pública.

³ Al respecto vid. <http://www.education.gov.uk/munroreview/>

⁴ Puede revisarse en <http://es.scribd.com/doc/75452317/BORRADOR-2010-Anteproyecto-de-Nueva-Institucionalidad>

⁵ Disponible en <http://es.scribd.com/doc/75050317/Anteproyecto-de-Ley-Reestructuracion-SENAME-2011>

El marco normativo del área de protección del niño, o de derechos del niño, está hoy entregado a los saldos de la Ley de Menores y a la Ley de Tribunales de Familia. Como el Comité de Derechos del Niño le ha señalado reiteradamente al estado chileno, es urgente contar con una ley de protección de derechos que termine de completar la adecuación normativa al paradigma de la Convención, de modo que es preciso crear un nuevo cuerpo legal:

iv. Ley de Protección de Derechos del Niño. El ejecutivo ha anunciado recientemente⁶ la conformación de un grupo de trabajo junto a un colectivo de ONG's de infancia que, con el auspicio del senador Juan Pablo Letelier, se reunieron con el presidente Piñera el pasado 21 de octubre y le presentaron un anteproyecto de ley⁷ trabajado por ellos en un largo y participativo proceso. UNICEF Chile, que participa de ese proceso, ha generado un foro para enriquecer esa discusión.⁸ Este cuerpo legal, sucintamente hablando, debe superar la matriz del anteproyecto del 2000 que, recortes mediante, fue el origen del proyecto que se tramitó legislativamente el año 2005.⁹ Con esto quiero señalar que debe redefinir los ámbitos de protección administrativa y jurisdiccional, contemplar un sistema eficaz de protección para el derecho del niño a una relación protegida con aquel padre con el que no vive (los "puntos de encuentro" del sistema francés o español), instalar mecanismos formales de participación entre diferentes agencias públicas y sociedad civil, imponer obligación de entregar información estadística periódica y anual consolidada, generar una política nacional de salud mental infantil, fortalecer mecanismos de resguardo de la participación del niño víctima o testigo en el sistema de justicia, etc.

A su vez, estimo que deberán modificarse estos otros cuerpos normativos:

- v. Ley de Adopción.
- vi. Ley de Subvenciones (eventualmente esta ley pudiera ser derogada y su contenido, reformado, absorbido en las leyes orgánicas respectivas)
- vii. Ley de Tribunales de Familia
- viii. Ley de Responsabilidad Penal Adolescente
- ix. Código Civil
- x. Ley Orgánica del Ministerio de Justicia
- xi. Ley Orgánica del Ministerio de Salud
- xii. Ley Orgánica de Gendarmería de Chile

⁶ Vid. <http://www.achnu.cl/2011/10/25/presidente-pinera-compromete-apoyo-al-proyecto-de-ley-de-derechos-de-la-infancia-y-adolescencia/>

⁷ Vid. <http://movilizandonos.files.wordpress.com/2011/03/mocic3b3n-ley-proteccic3b3n-mesa-ds-ns2.pdf>

⁸ En enero del 2012 lanzarán una publicación que documenta ese debate, foro al que tuvieron la gentileza de invitarme.

⁹ Boletín 3596/18.

b. Estrategia legislativa

En su reciente cuenta pública (25 de noviembre de 2011)¹⁰ el Ministro de Desarrollo Social incorporó, junto al nuevo Servicio de Protección de Derechos, el anuncio de un Defensor del Niño sin precisar si esa nueva institucionalidad se subsumirá en el proyecto en estudio de Ley de Protección de Derechos del Niño o seguirá un camino autónomo.

Dada la numerosa cantidad de leyes e instituciones que deben crearse, considero necesario establecer una prioridad en términos de tramitación legislativa, que, propongo al debate debiera ser:

- 1º Ley de Protección de Derechos del Niño
- 2º Ley del Servicio Nacional de Protección de Derechos del Niño
- 3º Ley de Adopción.
- 4º Ley del Servicio Nacional de Justicia Juvenil
- 5º Ley de Subvenciones
- 6º Otras leyes
- 7º Ley del Defensor del Niño

La razón para esta jerarquización reside en el carácter más o menos sustantivo de los textos. El primero, es indudablemente el proyecto que debe terminar de derogar la antigua y ya anacrónica ley de menores. Luego de este proyecto, y el orden no da lo mismo, debe establecerse el órgano administrativo que velará por la protección de las graves vulneraciones de derechos. Cometer el error de crear primero el órgano va a significar trabajar dos veces dado que, necesariamente, en el debate del cuerpo sustantivo se van a volver a revisar las atribuciones y deberes de la administración. Lo último, pero por cierto no lo menos importante, es el Defensor del Niño. Su central calidad de observador requiere que se hayan producido cambios en el sistema. Si no, sólo será un termómetro que nos dirá lo que ya sabíamos

De la experiencia del equipo que llevó adelante la reforma procesal penal (ALVEAR Y BLANCO 2010) es necesario aprender la importancia de conseguir los más amplios acuerdos prelegislativos de modo de poder contar con una sólida base para la discusión parlamentaria.

2. Dimensión institucional

2.1 Aspectos generales

El proceso de reforma del sistema de atención a la infancia en Chile ha llegado a ser conocido en algún momento como el de “rediseño” de SENAME lo que ha puesto en el

¹⁰ Recuperada el 28/11/2011 desde: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/cuenta-publica-2011/cuenta_publica_mds.pdf

centro el tema de las nuevas instituciones, con la legítima inquietud sobre la futura dependencia de los nuevos servicios.¹¹

Es preciso abordar el tema institucional conscientes de no incurrir en lo que Weissbluth (2010) ha denominado “la solución cosmético-organigramática”. Es decir, la “creencia mítica - muy frecuente entre personas que jamás han gestionado siquiera una panadería de barrio, por inteligentes y bien preparadas que ellas sean – de que cada problema de la ciudadanía se resuelve creando una nueva agencia o servicio para abordarlo, o subiéndole el rango a ese servicio: “hay que mejorar el turismo (deporte, cultura, etc.), convirtamos el Servicio de Turismo en Subsecretaría, o en Ministerio”.”

La propuesta más probable y razonable es que exista un Servicio Nacional de Protección de Derechos del Niño bajo la dependencia del Ministerio de Desarrollo Social, y un Servicio de Justicia Juvenil, el que se mantendría bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Creo que este esquema básico es correcto pero incompleto. Es razonable que dentro de la cartera de Justicia, que debiera coordinar la actividad en los sistemas de justicia, se encuentre el servicio ejecutor de penas y medidas juveniles. Y me parece coherente que dentro del sistema de protección social que estamos como país construyendo, y cuyas bases dejo sentadas la pasada administración, se integre el servicio a cargo de los niños más vulnerables.

Pero eso no basta. La nueva institucionalidad nace coja si no se emprende una cirugía mayor y se repiensa el área de adopción. Tradicionalmente esta tarea fue encomendada a SENAME aunque con escaso presupuesto y prioridad, lo que ha invisibilizado su trabajo. Además existen evidentes conflictos de interés entre quién está a cargo de los hogares, centros y residencias y quién tiene a su cargo los procesos de adopción. En un sistema el énfasis está –o debiera estar- en la revinculación con la familia de origen y, por ende en el fortalecimiento familiar y, en el otro sistema, el acento está en proporcionar a la brevedad una respuesta de calidad para niños abandonados o declarados susceptibles de adopción. Los roles son inconsistentes aun cuando hasta el momento el buen criterio profesional de sus equipos directivos haya mantenido bajo control estas tendencias, ellas tienen su propia dinámica. Es necesario destacar que pese a este entorno de pocos incentivos, la Unidad de Adopción de SENAME goza de un merecido liderazgo a nivel latinoamericano, siendo requerida su asistencia técnica por diversos países y desempeñando un rol protagónico en encuentros internacionales.

Propongo la creación de un Consejo Nacional de Adopción, que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Justicia, pero con la calidad de órgano descentralizado a cargo de un Director Ejecutivo de nombramiento bajo el sistema de alta dirección pública, pudiendo ser reelegido. El Consejo Nacional tendría un Consejo Directivo cuyos integrantes tendrían diferentes orígenes y que entregaría los lineamientos generales de gestión.

¹¹ El trabajo del anteproyecto en la gestión pasada no ofreció claridades a ese respecto. Vid. Del Canto (2010)

La dimensión institucional del cambio debe inscribirse en medio del proceso mayúsculo de reforma del estado que ha tenido un curso irregular pero en torno al cual se ha generado algún consenso respecto de determinados diagnósticos y lineamientos. Una de las debilidades más evidentes que tenía el trabajo de “rediseño” que se trabajó en la administración anterior es que guardaba poca relación con este proceso¹². Uno de esos diagnósticos tiene que ver con la tendencia de las burocracias modernas a la insularidad en la gestión, como la ha llamado Weissbluth. Superar el paradigma del estado weberiano es especialmente urgente respecto del trabajo con familia multiproblemáticas donde “se ha mostrado que mientras estas familias presentan una amplia gama de problemas complejos y graves, las agencias sociales se encuentran organizadas casi invariablemente por áreas de intervención.” (Gómez, Muñoz y Haz, 2007, p. 42). Así, creo que son precisos ajustes en otras instituciones que sin el imperativo legal dependen para su coordinación con SENAME de la buena voluntad o sensibilidad de autoridades del momento y no de políticas institucionales.

La insularidad en la gestión, además, se produce al interior de la institución, y en la relación entre las distintas agencias estatales y privadas, sin que existan cauces formales de coordinación. Para enfrentar este desafío no bastan las exhortaciones pastorales a la coordinación ni descargar ese deber sobre los colaboradores acreditados. El estado es quien tiene del deber legal de brindar protección y para que ella sea eficaz, debe dotarse de instrumentos que eviten sobreintervenciones, duplicación de recursos, procesos iatrogénicos y, en definitiva, perder la centralidad en las necesidades del niño para ponerlas en el cumplimiento de metas de la burocracia. La experiencia inglesa del *Working together to safeguard children*¹³ puede ser interesante de adaptar.

Los mecanismos de coordinación interagencias deben incluir todas y cada unas de las fases del proceso de protección: diseño, financiamiento, licitación, ejecución, supervisión y evaluación.

Por lo pronto, y dado el alto número de casos de niños con graves patologías de salud mental presentes en los centros y residencias, es urgente crear en el Ministerio de Salud una Unidad de Salud Mental Infantil a cargo de generar en el corto plazo una política de salud mental infantil que se hace cargo de ofrecer una respuesta desde los servicios de salud a las problemáticas graves que afectan a niños en los distintos niveles de tratamiento: ambulatorio, residencial, internación de corta estadía e internación de mediana estadía. Hoy esos niños pueblan los centros y residencias sin que ninguno de estos dispositivos cuente con las instalaciones ni el personal idóneo para su tratamiento.

2.2. Servicio Nacional de Protección de Derechos del Niño

Una adecuada instalación de este servicio necesita diferenciación y especialización clara en las funciones institucionales. Al respecto, es fundamental que las políticas públicas

¹² Aspecto que ya en noviembre de 2009 criticamos. Vid.

<http://justiciapenaladolescente.blogspot.com/2009/11/presentaciones-del-panel-sobre-gestion.html>

¹³ Vid. <https://www.education.gov.uk/publications/standard/publicationdetail/page1/DCSF-00305-2010>

diferencien entre, primero, las políticas sociales de base (salud, educación, y servicios básicos), de carácter universal; segundo, las políticas de protección de derechos que operan a nivel local y que pueden tener distintos niveles de focalización o priorización, donde la prevención juega un rol central; y en tercer lugar, las políticas de protección especial, que operan de manera mucho más focalizada tanto en el nivel local, regional y nacional. Algunas de las modalidades que operan en este ámbito, requieren articulación fuerte con las políticas de seguridad pública;

Desde la perspectiva de la protección de derechos, nos encontramos aún con una frágil acción pública a favor de la infancia en los niveles locales. La acción del Chile Crece Contigo, está aún en desarrollo. Esto genera demanda no cubierta y, ello se traduce en una presión constante sobre los sistemas más especializados que se ven saturados. Lo concreto, es que los servicios tienden a llegar demasiadas veces a destiempo para lo que requiere cada niño y niña vulnerado. La generación de estas reformas a la institucionalidad de infancia deben, en un proceso de mediano plazo, hacerse cargo de estas distinciones en las políticas de protección hacia la infancia, encarando la necesidad de cubrir las exigencias hoy existentes y dotando a comunas, provincias y regiones de una oferta pertinente y articulada coherentemente entre sí.

Una característica que debe presidir la creación de estas nuevas entidades es la capacidad de superar lo que se denominó en su momento “la división de SENAME.” Esto es, que de lo que se trataba era de simplemente dividir en dos el antiguo Servicio Nacional de Menores, el que ya desde hace años había iniciado el proceso administrativo de “separación de vías” (SENAME 2003). Más bien, esta es la oportunidad para identificar si existen programas que por la población o la hipótesis de ingreso, debiese ser también parte de este servicio. Tal parece ser el caso del “Abriendo caminos”, hoy un subprograma del Chile Solidario, pero que debiese integrar el nuevo servicio.

Quizá lo más relevante es que logre ser un servicio centrado en el niño, en las tareas de diagnóstico, protección y reparación. Existe abundante evidencia del riesgo de los servicios de protección de concentrarse en el cumplimiento estricto de normas, procedimientos y registros que ahogan la intervención centrada en el niño, oportuna y de calidad.¹⁴

2.3. Servicio Nacional de Justicia Juvenil

Este servicio debe encargarse de la ejecución de medidas y penas en el marco de la Ley N° 20.084, pero no sólo de esas tareas. Su mandato legal debe ser desarrollar todas las acciones, que, sin el carácter coercitivo propio de las sanciones, le permitan ofrecer oportunidades de reinserción a los adolescentes del sistema de justicia juvenil.

Por cierto, se debe tener presente que el sujeto de atención sigue siendo común: los niños, niñas y adolescentes. Por esto, aunque se precise que las distintas áreas que actualmente corresponden al SENAME dependan de diferentes ministerios, se debe exigir

¹⁴ Vid. MUNRO (2011). En especial el capítulo 3, “A system that values professional expertise.”

una adecuada coordinación institucional, ya que el cruce entre jóvenes vulnerados e infractores es significativo.

3. Dimensión infraestructura

“El diseño de los centros de detención para menores y el medio físico deberán responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento.”¹⁵

La preocupación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad (conocidas como Reglas de La Habana, 1990¹⁶) es explícita al referirse a las condiciones de infraestructura de los centros privativos de libertad. No obstante esta claridad, en todo el continente, la situación de infraestructura es lamentable y una de las principales fuentes de violaciones gravísimas a los derechos humanos de los niños y adolescentes, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos constató en el Caso conocido como Panchito López.¹⁷ Recientemente, este estándar se ha reafirmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) en su informe “Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas.”¹⁸ No obstante esta claridad normativa, nuestro país ha sufrido en los últimos veinticinco años, la muerte de 55 niños en centros privativos de libertad.¹⁹ En la gran mayoría de estos casos, las serias falencias en infraestructura fueron

¹⁵ Reglas de La Habana, 1990. Regla N° 13. Añaden. *El diseño y la estructura de los centros de detención para menores deberán ser tales que reduzcan al mínimo el riesgo de incendio y garanticen una evacuación segura de los locales. Deberá haber un sistema eficaz de alarma en los casos de incendio, así como procedimientos establecidos y ejercicios de alerta que garanticen la seguridad de los menores. Los centros de detención no estarán situados en zonas de riesgos conocidos para la salud o donde existan otros peligros*

¹⁶ Revisadas el 01/12/2011 en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/menores.htm>

¹⁷ “Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, es la de procurarle a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención, como ya lo ha indicado la Corte (*supra* párrs. 151, 152 y 153).” (Párrafo N° 159 del Fallo). El fallo completo puede revisarse en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf Un acucioso comentario del fallo en GALLARDO, E. (2005). “El caso de Panchito López. (Comentario sobre la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condena al Estado de Paraguay)” en *Justicia y Derechos del Niño*, Vol. 7, UNICEF, Santiago, pp. 117-129. Disponible en: <http://www.jurisprudenciainfancia.udp.cl/wp/wp-content/uploads/2009/08/caso-panchito-lopez-eduardo-gallardo.pdf>

¹⁸ “El espacio físico de los centros de privación de libertad debe asegurar el respeto de la dignidad y la salud de los niños privados de libertad, además de permitir el desarrollo de las propuestas de intervención de los centros y la formulación y ejecución de planes pedagógicos individualizados.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*. Recuperado el 01/12/2011 desde: <http://cidh.org/countryrep/JusticiaJuvenil2011sp/jjindice.sp.htm>

¹⁹ A los casos contabilizados en Estrada y Bernales (2002, pp-27-30) es preciso sumar los 10 niños fallecidos en octubre de 2007 en un incendio del centro privativo de libertad de Puerto Montt.

determinantes. Con posterioridad al incendio de Puerto Montt, el director de SENAME de la época, Eugenio San Martín, convocó a un grupo de expertos para que lo asesorara en el diseño de una política de nuevos centros, que recibió su anuncio oficial en el discurso presidencial del 21 de mayo del 2008 cuando la presidenta informó la construcción de “diez nuevos centros de alto estándar.”²⁰

Pese a que ninguno de estos centros, a diciembre de 2011, aún ha sido entregado, los recursos para el financiamiento de algunos de estos centros están contemplados por la Dirección de Presupuestos para los próximos años.

El estado chileno se embarcó en una política de infraestructura entre los años 1992 y 2006 que significó la construcción (o adecuación en algunos casos²¹) de centros en todas las regiones del país (17 centros en total) por un monto cercano a los 41.731 millones de pesos.²² No se ha escrito la historia de este proceso pero es imposible soslayar que los montos involucrados no tuvieron el impacto esperado en buena medida debido a que los programas arquitectónicos no se ajustaban a los modelos de intervención de la época y luego, quedaron absolutamente desfasados cuando la ley penal juvenil entró en vigencia contemplando una serie de exigencias que centros construidos una década antes no podían satisfacer mínimamente. La principal lección de ese proceso es el intransable entendimiento de que los centros son función de lo que debe ocurrir en su interior, nunca al revés. De ahí la urgencia de que los nuevos centros anunciados se ajusten a las nuevas normas técnicas para la intervención en centros cerrados que SENAME ha trabajado. Otra lección es que es preciso ampliar la discusión. Ningún seminario se ha realizado en estos quince años para referirse a la política pública que más recursos ha involucrado.

Todo este proceso significó, como dijimos denantes, una mayúscula inyección de recursos, bastante inédita en la región, sin embargo, sólo comprendió a la población infanto juvenil infractora de ley penal. Los cerca de mil niños que hoy están en alguno de los diez centros del área de protección de derechos (normativamente se denominan CTD, Centros de Tránsito y Distribución, pero SENAME les denomina hoy CREAD, Centros de Reparación Especializada de Administración Directa) se encuentran en una condición mucho más desmejorada que los infractores. Ningún centro nuevo se ha construido hace muchísimos años. Se espera contar el 2012 con un nuevo edificio para la Casa Nacional, que alberga a lactantes y niños pequeños.

Hoy Sename atiende en sus centros en un día, a cerca de mil niños y niñas. Ninguno de éstos cuenta con la infraestructura idónea para acoger e intervenir los dolorosos casos que le toca recibir: explotación sexual infantil, abandono, grave maltrato, niños en situación de calle, violaciones y abusos. Sus funcionarios hacen lo indecible en entornos

²⁰ <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/mensaje-presidencial-2008>

²¹ Los casos de adecuación de infraestructura corresponden a los centros: Santiago (femenino), y San Joaquín.

²² BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (s/a). Historia de la Ley N° 20.084, p. 425. Recuperado el '1/12/2011 desde: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20084/HL20084.pdf>

donde hasta la conversación uno a uno a veces es ilusoria. Diversos informes de visitas de juezas de familia²³ y reportajes de prensa han corroborado este problema.²⁴

Así como la ley penal juvenil desnudó que la infraestructura no era la adecuada, otro tanto ocurrirá con cualquier ley de protección. Es inadmisibles mantener en el olvido a estos centros. No hacer nada y escandalizarse porque niños los abandonan es fariseísmo puro. Iniciar un plan de mejoramiento de los existentes y un plan de infraestructura de nuevos centros con estándares idóneos no requiere ninguna ley. Nos falta como estado una política de infraestructura idónea para los centenares de niños en grave vulneración de derechos que deben ser separados de sus familias, a quienes, por su serio nivel de daño psicosocial, les cuesta encontrar un lugar en la red de hogares y residencias.

4. Dimensión presupuestaria

a. Revisión de la lógica Presupuestaria.

El compromiso con los Derechos de la Infancia, debe quedar reflejado en los presupuestos orientados por un lado, al proceso de rediseño institucional y por otro a cubrir efectivamente las brechas existentes en cada uno de los niveles de políticas públicas.

Es de conocimiento público la carencia de recursos para implementar la Ley de Adopción y las dramáticas brechas en materia de residencias especializadas, donde llegan los niños y niñas más dañados, con discapacidades profundas, o con problemas de salud mental severos y para los cuales carecemos de los recursos, a veces básicos, para su contención.

En la implementación del Servicio de Justicia Juvenil, se requiere ampliar el espectro de acción y, en línea con la experiencia y la evidencia internacional, por ejemplo, agregar otras líneas de subvención indispensables: apoyo escolar; residencias para adolescentes sin familia; programa de seguimiento y apoyo post sanción, entre otros.

De igual manera, es importante fortalecer los apoyos desde los otros sectores, por ejemplo, con un aumento a 500 millones, respecto de los actuales 160 que aporta Sence, para talleres laborales en los centros (este monto no cubre los doce meses y tiene sólo 80 a 150 horas, debiendo tener 450). Para medio semicerrado y libre, se requiere que Sence aporte al menos 200 millones y, que puedan ser gestionados como un Fondo específico que se adecue el perfil y necesidades de los jóvenes infractores. Existe también una necesidad por crear unidades de corta estadía para los sancionados en semi-cerrado y en medio libre. Actualmente el sistema de salud no está recibiendo estos perfiles.

Es también necesidad de nuestro sistema otorgar apoyos a escuelas dispuestas a recibir a infractores de semi-cerrado y medio libre, para que sean efectivamente “escuelas amigables.” Esto puede hacerse por dos vías: uno, por la de aumento de subsidios. Otra,

²³ Vid. http://www.magistradosdechile.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=228:jueces-detectan-serios-problemas-en-centros-del-sename-y-recomiendan-cierre-de-hogares&catid=55:nota&Itemid=154

²⁴ Vid. <http://ciperchile.cl/2010/09/02/crisis-en-el-sistema-de-proteccion-de-ninos-abandonados-el-rostro-invisible-del-bicentenario/>

por el incorporación de delegados de libertad asistida con base en la escuela, al modo de las *school-based probation* estadounidenses.

De manera muy particular, la reforma del SENAME requiere en el ámbito presupuestario superar el enfoque de subvención, para pasar a un enfoque de proyectos, lo que permitiría elevar exigencias. Este, es también un aspecto clave en la relación con los privados. En el marco del proceso de rediseño de la institucionalidad, se abre la oportunidad de generar respectivos Fondos Nacionales de Concursos que sean administrados por el “Nuevo Servicio Nacional de Infancia” y por el “Nuevo Servicio Nacional de Justicia Juvenil”, para operar vía proyectos, estableciendo con ellos, un control de resultados y una relación mucho más profesional.

Lo anterior implica que, al tratarse de sujetos particularmente complejos con los que se debe trabajar, la lógica de subvención tiene una serie de efectos perversos, a saber:

El primero, es que instala de hecho el foco de la acción de las instituciones en tratar de retener a sus sujetos de atención, más que en concentrarse en procesos de intervención con miras a su egreso exitoso. En segundo lugar, atenta por definición en contra de las innovaciones, dado que es mucho más seguro, para mantener el financiamiento por niño, hacer siempre lo mismo, no arriesgándose a nuevas formas de intervención. En tercer lugar, limita las posibilidades de diversificar oferta, concentrando el grueso de esta en instituciones que pueden contar con redes externas potentes para suplir las debilidades evidentes del pago de subvención (por ende, buenos equipos profesionales viven en una permanente incertidumbre sobre su continuidad). En cuarto lugar, atenta contra la estabilidad y calidad de los equipos (incluso tratándose de grandes instituciones, ya que tampoco ellas pueden garantizar cada año, el apoyo filantrópico al 100%). Lo que allí sucede es que si desciende la subvención porque tribunales no les han enviado casos, o porque estacionariamente hay un descenso de ingresos de niños/as, entonces baja la subvención, por tanto bajan los montos destinados al pago del equipo y con ello se pone en riesgo la continuidad del mismo, estableciendo una fuerte rotación de personal, al tener que dejar partir a los más calificados.

La idea central del sistema de subvenciones de pagar el niño atendido efectivamente en un día (niño día) no se cargo del funcionamiento real de programas, de los costos y tiempos de instalación, de construcción de equipos, etc.

b. Aumento de subvención a oferta residencial (hogares)

Hoy el estado entrega una subvención cercana a los \$188.000 al mes por niño internado en un hogar o residencia. Ese monto es insuficiente para las tareas de reinserción y apoyo que toda la sociedad espera con estos niños. Muchas de las instituciones que tienen un buen trabajo lo deben a su capacidad de buscar donaciones en el mundo privado, pero ese mecanismo tiene un tope y, como es sabido, los últimos años, las donaciones han ido a la baja. No podemos esperar procesos de reparación o reinserción familiar a punta de

limosnas. El estado tiene un deber y, hace ya un tiempo, no lo está cumpliendo. Se requiere modificar el monto de la subvención y eso necesita apoyo desde el Ministerio de Hacienda. El 2010 no existió aumento en el monto para hogares y residencias, y las instituciones como Hogar de Cristo, María Ayuda, Protectora de la infancia, pueden dar fe de la gravedad de esta situación.²⁵

c. Modificación de sistema de Licitaciones

Del presupuesto anual (2009) de SENAME que alcanzó a los \$ 135.104.361, cerca de \$84.261.309 fueron a transferencias a los colaboradores acreditados. Ese alto monto exige modernizar el sistema de licitaciones hoy alojado al interior de SENAME. Creo que seguir el ejemplo de la Defensoría Penal Pública puede ser un camino interesante al crear un Consejo de Licitaciones que esté exclusivamente dedicado a esta tarea, con una conformación mixta donde las normas y decisiones sobre el sistema las definan los órganos externos a los nuevos servicios como serían el Consejo de Licitaciones y el Comité de Adjudicación Regional.

5. Dimensión Recursos Humanos

Este proceso debe contemplar un ajuste significativo al área actual de recursos humanos. Estos deben ser comprometidos, calificados, con mayor estabilidad laboral, con carrera funcionaria de excelencia y con apoyo permanente para su constante especialización. En tal sentido, el cuerpo directivo (directores nacionales, subdirectores nacionales, directores regionales) deben ser parte del sistema de alta dirección pública.

De igual manera, en los marcos del rediseño es posible plantearse un proceso de estabilidad laboral fundado en una ampliación importante de la planta.

Cabe recordar que de los cerca de 3.600 funcionarios con que hoy cuenta SENAME, el 94% se encuentra sujeto al régimen de contrata, con la incertidumbre que implica. Un 3% está a honorarios, un 1% es suplente, otro 1% tiene contrato por Ley Médica y sólo un 1% es de planta. Un proceso de superación mínima de esa situación sería pasar en un plan gradual plurianual, a un 70% de las contrata a la planta. Si los nuevos servicios parten con la misma situación de inestabilidad el proceso de instalación de la nueva institucionalidad arriesga descuidar los pilares.

Una segunda situación a la que dar especial atención la constituye el 10% de funcionarios con licencias médicas por un tiempo superior a los 100 días (dato al 2010).

De igual manera, es fundamental contar con líneas regulares de financiamiento en capacitación y formación, buscando el desarrollo permanente tanto en quienes trabajan directamente con niños y niñas, como de los equipos directivos que deben liderar procesos difíciles, en contextos complejos. Al 2010, el promedio de horas de capacitación de todos los funcionarios de los centros penales juveniles era de 18 horas. Con esa menguada formación es impensable incrementar exigencias.

²⁵ Vid. http://www.jesus.cl/iglesia/paso_iglesia/recortes/recorte.php?id=13424

A su turno, es preciso instalar una cultura de responsabilización profesional no basada en la culpa, sino en la experticia profesional donde el juicio profesional esté en primer lugar y reciba la atención que requiere. El sistema tiene grandes debilidades en este ámbito que parten por carencias en la formación del pregrado universitario y se acentúan con la escasez de investigaciones en este ámbito. ¿Cuántas investigaciones ha financiado Fondecyt en los últimos cinco años? Escasísimas. También los sistema de financiamiento público de investigaciones deben hacerse parte de este esfuerzo y considerar programas que incentiven el estudio. Sin equipos investigadores no hay posibilidad alguna de docencia y capacitación pertinente a los operadores del sistema de protección en infancia o al sistema penal juvenil.²⁶

En los nuevos servicios, el personal de trato directo con jóvenes es una población en alto riesgo de generar el síndrome del *burnout*, con las sabidas consecuencias de desgaste y daño de clima laboral²⁷, lo que exige la generación de una creativa política de autocuidado que exceda las muchas veces irregulares sesiones o jornadas que hoy se realizan. Las medidas que se centran en soluciones orientadas al individuo suelen ser ineficaces al no tener en cuenta que los factores circunstanciales y de la organización desempeñan un papel mayor en el *burnout* que los del individuo.²⁸

6. Gestión de nuevos servicios

Los nuevos servicios deben poner énfasis en una gestión de calidad. Para eso deben emprender una ruta de revisión de prácticas que hoy se realizan en las siguientes áreas con iras a recentrarlas en la protección de los niños.

Básicamente, las labores de los nuevos servicios, en torno a los procesos de intervención con niños y sus familias, son

- i. Diseños Técnicos
- ii. Licitaciones
- iii. Supervisión
- iv. Liderazgo Directivo
- v. Informática
- vi. Capacitación
- vii. Producción de conocimiento
- viii. Difusión del conocimiento

La cuatro primeras son las cuatro grandes tareas.

Para el diseño, es preciso generar procesos participativos y escrutados por expertos, que se apoyen en prácticas basadas en evidencia.

²⁶ Buenos ejemplos de esto son las alianzas en España entre la U. Complutense y la Agencia para la Reeducación del Menor de Madrid, la del Centro de Criminología de Oxford y el Youth Justice Board en Inglaterra, o en Quebec, entre los Centros Juveniles y la Universidad Laval en Québec, Universidad de Montréal, y la Universidad de Québec en Montréal.

²⁷ Vid. QUINTANA (2005). Recuperado en 10/12/2011 desde: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22282005000100005&script=sci_arttext

²⁸ MASLACH (2001).

Para las licitaciones, sería aconsejable seguir la senda del sistema del Consejo de Licitación de la Defensoría Penal Pública y aumentar los tiempos de duración de los convenios. No es serio hacer licitaciones con todo el esfuerzo humano y financiero que representan por tiempos inferiores a tres años.

En cuanto a supervisión, es recomendable pasar del control de procesos (¿se hizo o no el taller?) al de resultados. Asimismo, el actual momento es una buena oportunidad para diversificar instrumentos e introducir herramientas como las Revisiones de Casos Complejos (*Serious case reviews*, del sistema inglés²⁹) que aportan en controlar y, al mismo tiempo, en fortalecer las capacidades analíticas de los equipos.

7. Gestión de circuito

Los servicios deben articular esfuerzos del aparato público y de la diversidad de la sociedad civil. En ese esfuerzo, la participación de los niños desempeña un rol clave. Con las calles de testigo, las demandas por espacios de participación han crecido. La voz de los niños puede hacer mucho por enriquecer definiciones programáticas, evaluar procesos y resultados y dialogar con autoridades de distintos niveles, en los organismos públicos y privados. La ley debe generar e institucionalizar esos espacios de participación.

La mirada sistémica es imprescindible para que se produzcan cambios efectivos en los niños, niñas y adolescentes. El rol de los servicios estatales, entonces, no es sólo de actores que reproducen una gestión insular *ad intra* y entre ellos, sino de actores que, por mandato legal, y no ya por la “sensibilidad”, la “benevolencia” o la “buena onda” de sus autoridades comparten información, coordinan prestaciones, supervisan conjuntamente, establecen metas compartidas.

¿Cómo el aparato estatal va a exigir a los colaboradores énfasis en la complementariedad de las intervenciones si el mismo estado no es capaz de hacerlo?

El abuso sexual infantil, los niños en situación de calle, el abandono y maltrato infantil, los graves casos de severas patologías de salud mental infantil no son posibles de resolver por un servicio público en solitario.

La reinserción de jóvenes y la interrupción de sus carreras delictivas, el afianzamiento de procesos de desistimiento no son tareas que ningún servicio público pueda enfrentar con un mínimo éxito sin entender que son tareas de un sistema.

Nada en el anteproyecto actual del ejecutivo hace pensar que el sistema de protección y el sistema de justicia juvenil van a cambiar con los nuevos servicios que aquí se establecen, del momento que el anteproyecto carece de esta mirada sistémica, en las dos (o tres, agregó yo) áreas en que se dividirá el actual SENAME.

La articulación con los tribunales de justicia, por ejemplo, es clave en el funcionamiento de cualquiera de los nuevos servicios. Tanto en términos de diseño, como de costos - asociados a la demanda, que es función justamente de los tribunales- como de supervisión. El proceso de reforma debe, en algún momento, abrirse a escuchar a los diferentes *stakeholders* con que interactuarán las agencias que surjan de este proceso.

²⁹ Vid.

<http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/safeguarding/safeguardingchildren/a0068869/serious-case-reviews-scrcs>

8. Información y Estadísticas

Se debe establecer, por ley, obligación de entrega de información mensual, con estándares INE, de los nuevos servicios. Además, el ministerio de Justicia, debe coordinar anuarios que consoliden la información que las distintas instituciones del sistema de justicia deban entregar sobre, por un lado, las materias de protección de derechos, y, por el otro, de justicia juvenil.

Hoy por hoy, no hay claridad, transcurridos cuatro años de la ley penal juvenil cuántos jóvenes han estado en internación provisoria en los centros del Sename. Las diferencias entre los guarismos de las distintas agencias públicas son tremendas.

“En Gendarmería, el ingreso de imputados a prisión preventiva aumentó en un 7% entre el año 2008 y 2009, mientras el Ministerio Público registra una derivación a Prisión Preventiva en el año 2008 casi similar a lo registrado en el 2007 (0,4% de diferencia entre ambos años). En tanto, en CAPJ los datos registrados registran un descenso muy fuerte de 20,1% entre ambos años. En SENAME, los casos ingresados a CIP en tanto, disminuyen entre los años 2008-2009 en un 5%, mientras que en los registros del Ministerio Público esta disminución es aún más marcada, llegando a un 12% menos que el año anterior (2.753 en el 2008 y 2.447 en el 2009).” (Fuente: SENAME 2010).

Llama la atención que, el número de imputados derivados por el Ministerio Público a internación provisoria sea alrededor de un 65% menos que la cantidad de ingresos registrados por SENAME, en el mismo periodo. Más aún es la diferencia registrada en comparación a los datos entregados por CAPJ.

El sistema actual de registro informático, Senainfo, es un paradigma del desastre.

Sus falencias han sido de diseño, de arquitectura informática, de plataforma, de datos a llenar, de idea central. Desde esa historia es preciso instituir sistemas de control más estrictos, encuadrar normativamente con mayor precisión qué información se va a recolectar, para qué, usar un sistema sencillo, y que ofrezca utilidad a las instituciones y no sea una mera exigencia.

Y, en coherencia con el marco normativo actual de transparencia de información pública y protección de datos sensibles, es necesario establecer quién, externo a los nuevos servicios, puede acceder a esa información y qué se le informará. Es insuficiente, como hace el anteproyecto actual del gobierno, quedarse con la pura remisión a la Ley sobre acceso a la información pública y es incorrecto darle a toda la información el carácter de secreta, del momento que el Servicio es auxiliar del sistema de justicia y es razonable para el buen funcionamiento del sistema, para la efectiva protección de los niños y niñas que sea requerido a entregar información tanto de los juzgados de familia como de fiscalía.

En fin, un sistema que parte enfrentará múltiples desafíos y obstáculos. Si parte como sistema, probablemente cosechará muchos aprendizajes por delante. Hay ámbitos técnicos en los que es preciso revisiones anuales de avances obtenidos para corregir el rumbo a tiempo. Me refiero al trabajo con niños de la calle, con casos de ESCI, con niños

con consumo problemático de drogas o alcohol. Para que este aprendizaje se produzca se requiere voluntad pública de entregar financiamiento para ello y generar instancias que lo hagan posible. Pero también se hace indispensable contar con información pública, completa y oportuna. El departamento de protección del actual Sename ha implementado por varios años la metodología de los Observatorios y han sido instancias exitosas de elaboración y discusión y difusión de buenas prácticas. Estas iniciativas deben robustecerse y dar un paso adelante con el apoyo de las nuevas tecnologías.

Un sistema que se ve como sistema, que se reúne como sistema, que se trata como sistema, probablemente será capaz de poner en el centros de sus preocupaciones la protección y reinserción de niños y jóvenes.

Todas estas dimensiones, es fácil verlo, se enlazan unas a otras. La falla en una de ellas, comprometerá el éxito de otras. Ojalá Bouvard y Pecuchet no nos vengan al recuerdo cuando comience el proceso de reforma del sistema de atención a la infancia en Chile.

Referencias:

- BINDER, A. (2004). Justicia penal y estado de derecho, Ad-Hoc, Buenos Aires.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas. Recuperado el 01/12/2011 desde: <http://cidh.org/countryrep/JusticiaJuvenil2011sp/jjindice.sp.htm>
- ALVEAR, S. y BLANCO, R. (2010). Diálogos sobre la reforma procesal penal. Gestación de una política pública, Ed. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- CILLERO, M. (1994). "Evolución histórica de la consideración jurídica de la infancia y adolescencia en Chile en Infancia en Riesgo" en PILOTTI, F. (coord.), Infancia en riesgo y políticas sociales. Instituto Interamericano del Niño, Montevideo, Uruguay.
- COMITÉ CONSULTIVO DE SENAME (2009). Los organismos colaboradores acreditados y el rediseño del SENAME. Recuperado el 12/12/2011 desde: <http://web.minjusticia.cl/dosvias/doc/Comite%20Consultivo%20%20Informe%20Final%20Redisen%20Institucional.pdf>
- DEL CANTO, R. (2010). "Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia" en El Observador, N° 6, SENAME.
- ESTRADA, F. y BERNALES, M. (2002). "Capítulo IV. Niños y Adolescentes" en COX *et al*, Tortura, Derechos Humanos y Justicia Criminal en Chile. Resultado de una investigación exploratoria, Santiago Escuela de Derecho Universidad Diego Portales y CEJIL Chile. Disponible al 12/12/2011 desde: <http://es.scribd.com/doc/21305165/BERNALES-ESTRADA-Adolescentes-y-ninos-policia-y-centros-privativos-de-libert>

GODOY, D. (2010). "Propuesta de una nueva institucionalidad para nuestros niños, niñas y adolescentes en Chile", en El Observador, SENAME. Recuperado el 12/12/2011 desde: <http://www.sename.cl/wsename/images/El-Observador-6.pdf>

GOMEZ, E. MUÑOZ, M. Y HAZ, A.M. (2007). "Familias Multiproblemáticas y en Riesgo Social: Características e Intervención", en *PSYKHE*, Vol. 16, Nº 2, pp. 43-54. Recuperado el 12/12/2011 desde: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22282007000200004&script=sci_arttext

MASLACH, C., SCHAUFELI, W. B., Y LEITER, M. P (2001). "Job burnout." *Annual Review of Psychology*, Vol. 52, 397-422. Recuperado el 12/12/2011 desde: <http://www.franjamoradapsico.com.ar/home/descargas/resumenes/2%20a%C3%B1o/TC%20LABORAL/Maslach-JobBurnout.pdf>

MUNRO (2011). The Munro Review of Child Protection. Final Report. A child-centred system. Department of Education, UK Government, The Stationery Office. Recuperado el 01/12/2011 desde: <http://www.education.gov.uk/munroreview/>

PEÑA, C. (2002). "Reseña de Duce y Riego, Introducción al nuevo proceso penal" en *Rev. Chilena de Derecho*, Vol. 29, pp. 462-465.

QUINTANA, Carmen Gloria (2005). "El Síndrome de Burnout en Operadores y Equipos de Trabajo en Maltrato Infantil Grave." *Psykhe*, Vol.14, Nº 1, pp. 55-68. Recuperado en 10/12/2011 desde: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22282005000100005&script=sci_arttext

SENAME (2003). Seminario Internacional Reformas en materias de infancia y adolescencia. Servicio Nacional de Menores.

SENAME (2010). Informe de Funcionamiento de la Ley 20.084 Junio 2007- Marzo 2010. Recuperado el 12/12/2011 desde: http://www.sename.cl/wsename/otros/rpa/INFORME_LRPA_FINAL.pdf

TSUKAME, A. (2008), "Trayectorias de adolescentes y jóvenes que infringen la ley penal; contextos institucionales para la intervención." Revista El Observador Nº1, SENAME. Recuperado el 12/12/2011 desde: http://www.sename.cl/wsename/otros/observador1/obs_73-105.pdf

WAISSBLUTH, M. (2003). "La insularidad en la gestión pública latinoamericana", en a Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27, octubre, Caracas. Recuperado el 28/11/2011 desde: <http://www.mariowaiissbluth.com/descargas/insularidad.pdf>

_____ (2010). "Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública". Notas de Opinión, Nº 1, Junio 2010, Centro de Sistemas Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Recuperado el 28/11/2011 desde: <http://www.sistemaspublicos.cl/2010/06/13/deficit-de-vitamina-i-las-omisiones-de-implementacion-de-las-politicas-publicas-o-bien-la-economia-politica-de-la-ineficiencia-publica/>