

## **Niños y niñas separados de sus familias**

### **Análisis sobre la situación de sus derechos<sup>1</sup>**

Diversos informes provenientes de los poderes del Estado, organismos de derechos humanos e investigaciones periódicas, han dado a conocer múltiples violaciones a los derechos de los niños y niñas bajo la protección del Estado, en especial hacia los que están separados de sus familias. El presente informe realiza un breve análisis y sistematización de esta información.

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Chile tenía 12.248 niños y niñas que habían sido separados de sus familias en distintas alternativas de cuidado a cargo del Servicio Nacional de Menores (Sename) en 2015. (Sename, 2015). La mayoría de estos casos se hallaban en distintos tipos de centros residenciales que llegaban a sumar 304 centros en 2016.

El presente informe identifica graves vulneraciones de derechos tales como la falta de consideración del interés superior del niño al momento de adoptar medidas de protección, el no respeto al trato justo en los procesos judiciales y la ausencia de seguimiento de las medidas.

Asimismo, se constatan múltiples falencias de los centros residenciales, por ejemplo, tamaño que excede las normas internacionales, problemas de gestión e incumplimiento de estándares mínimos de personal e infraestructura. Todas estas fallas afectan gravemente la calidad de las intervenciones y la posibilidad de desarrollo de los niños y niñas atendidos.

También se da cuenta de las violaciones de derechos constatadas por diversas fuentes, especialmente en el acceso a la salud, a la educación y la existencia de una cultura que acepta la violencia, el abuso y la tortura al interior de la red del Sename.

#### **2. NIÑOS Y NIÑAS SEPARADOS DE SUS FAMILIAS**

En Chile, tal y como demuestra la Ilustración N° 1, el número de niños y niñas vigentes<sup>2</sup> separados de su medio familiar ha ido disminuyendo paulatinamente, alcanzando la cifra

<sup>1</sup> Informe realizado por Fundación para la Confianza en relación a la visita del CRC a Chile, 2018

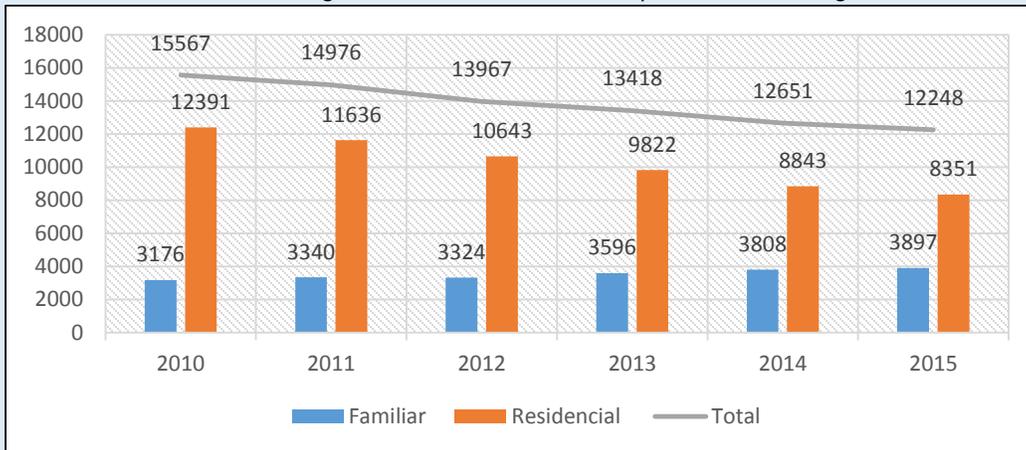
<sup>2</sup> Vigentes es un concepto utilizado por el Sename para cuantificar el total de casos que en el momento del registro se encuentran con la medida en curso en un proyecto dado. Cabe destacar que este número corresponde al número de

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

de 12.248 casos en 2015. La misma ilustración nos demuestra que desde 2010 ha aumentado gradualmente el número de niños y niñas bajo familias de acogida, el que llega a cubrir el 32% del total de casos en 2015.

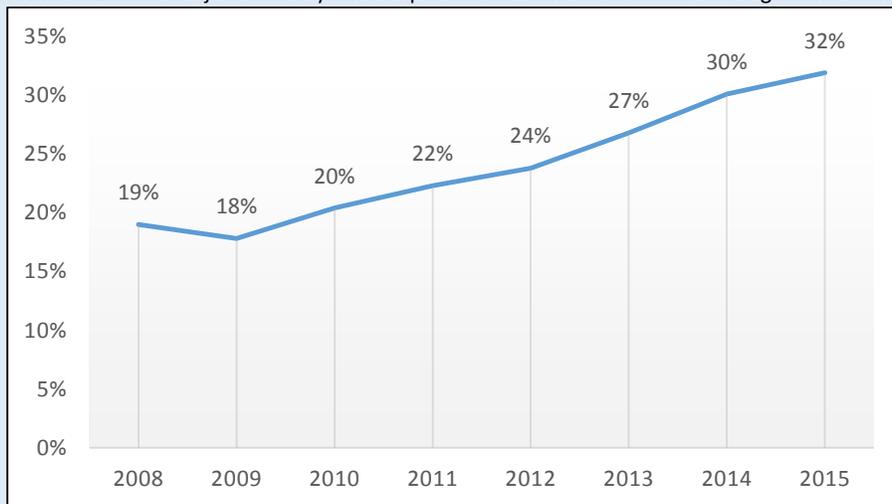
Ilustración 1: Número de vigentes en Centros Residenciales y en Familias de Acogida 2010-2015



Fuente: Anuarios Estadísticos Sename 2010-2015

En la Ilustración N°2 se demuestra que desde 2009 ha existido un progresivo aumento del porcentaje de casos separados de sus familias que son atendidos por sistemas de cuidado alternativo familiar.

Ilustración 2: Porcentaje de niños y niñas separados de su medio familiar en acogimiento familiar



Fuente: Anuarios Estadísticos Sename 2010-2015

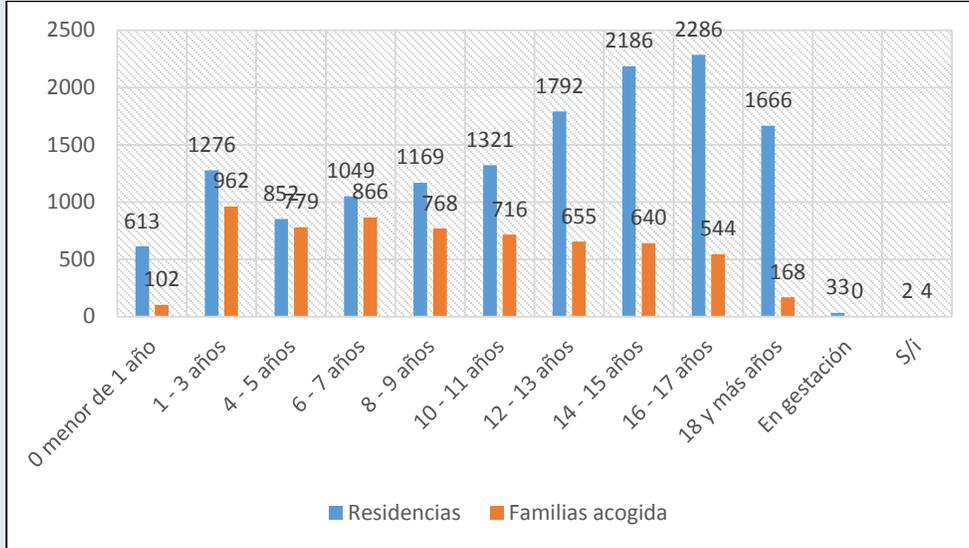
vigentes de esta institución y sólo en protección especial (y no en justicia juvenil). El Informe del Poder Judicial del 2015 (PJUD, 2015), identificó –además - 605 casos en centros residenciales que no forman parte de la red Sename. Cabe destacar también que el total de casos considera a mayores de edad que permanecen institucionalizados en centros residenciales.

# INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Los adolescentes entre 10 y 18 años o más concentran la mayoría de las atenciones durante el 2015 y la probabilidad de ser acogido por una familia alternativa disminuye en la medida que el niño o niña tiene más edad. (Ver Ilustración No.3)

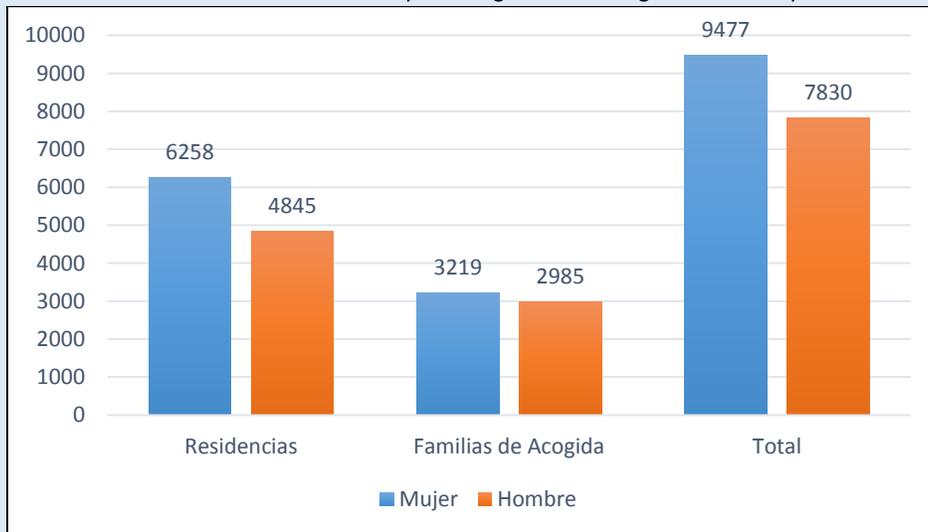
Ilustración 3: Proporción de casos separados de su medio familiar según edad



Fuente: Anuario Estadístico Sename 2015

Por otra parte, el 54,7% de los casos separados de sus familias son de sexo mujer. Este comportamiento se presenta tanto en la modalidad residencial como en familias de acogida (ver Ilustración N°4).

Ilustración 4: Número de niños y niñas vigentes 2015 según modalidad y sexo



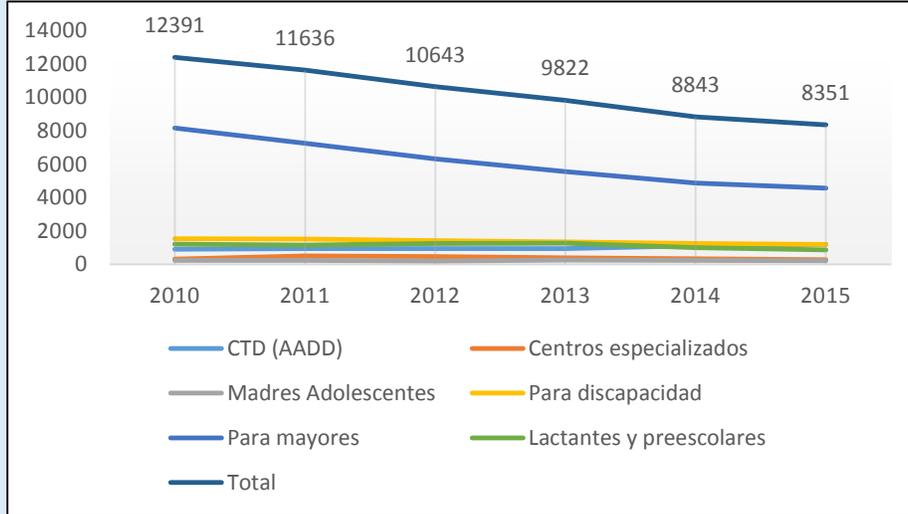
Fuente: Anuario Estadístico Sename 2015

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

La disminución de niños y niñas que se encuentran en residencias se debe a la caída de adolescentes. Los centros residenciales para mayores registraban 8.168 niños y niñas vigentes en 2010 y cinco años después dan cuenta de 4.563 casos. La Ilustración N°5 muestra que en el resto de las modalidades el número de niños se mantiene estable.

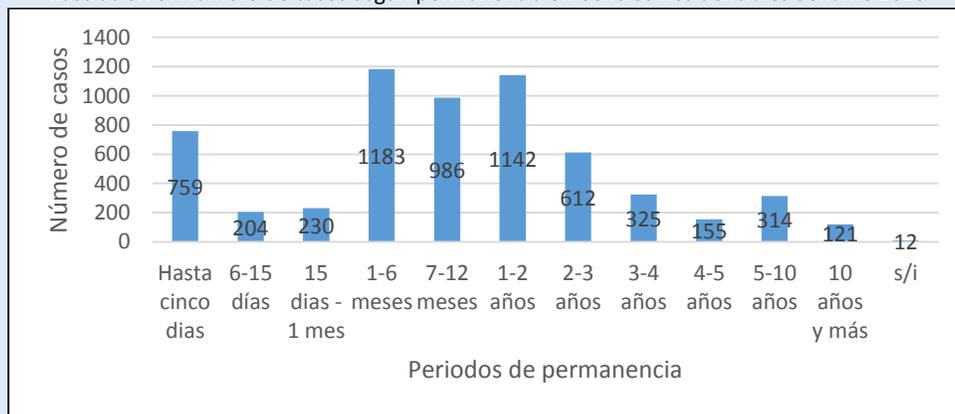
Ilustración 5: Número de niños y niñas vigentes en Centros Sename según modalidad 2010-2015



Fuente: Anuarios Estadísticos Sename 2010-2015

El tiempo de permanencia de los niños y niñas separados de sus familias varía mayoritariamente entre un mes y dos años, aunque también es relevante número de casos que se los institucionaliza por un máximo de cinco días (Ver Ilustración No. 6). Estas cifras dan cuenta de una alta rotación de casos, por ejemplo, un niño puede ingresar al sistema residencial más de una vez.

Ilustración 6: Número de casos según permanencia en Centros Residenciales Sename 2015



Fuente: Anuario Estadístico Sename 2015

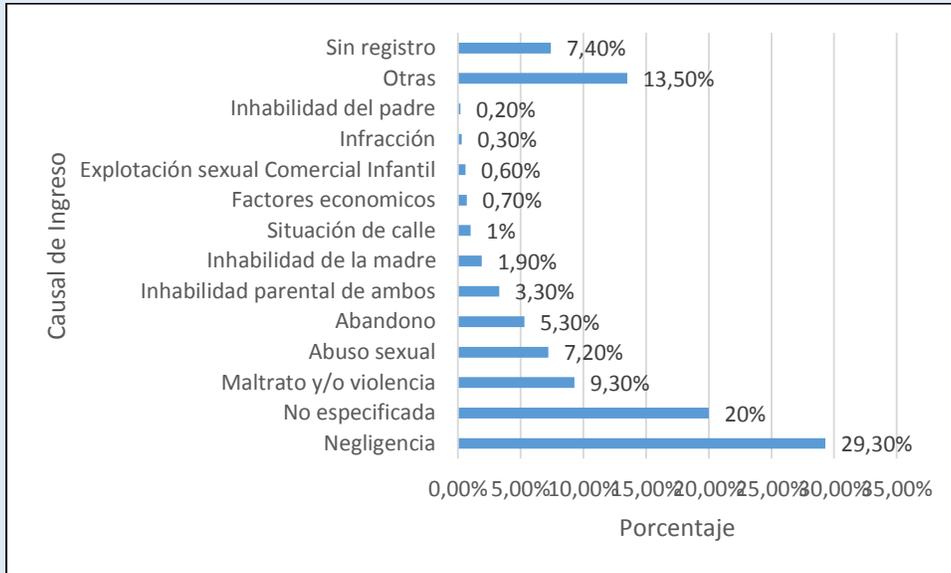
El ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizó visitas a los centros residenciales durante 2015, donde se concluyó que en un 20% de los casos no se especifica causal alguna

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

para el ingreso y un 7,40% aparece como “sin registro”. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015). Ver Ilustración No. 7.

Ilustración 7: Porcentaje de tipos de causales de ingreso a Centros Residenciales 2015



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

La mayoría de los casos donde se identifica una causal de ingreso aluden a negligencia<sup>3</sup> (29.3%), seguida de maltrato o violencia (9.3%)

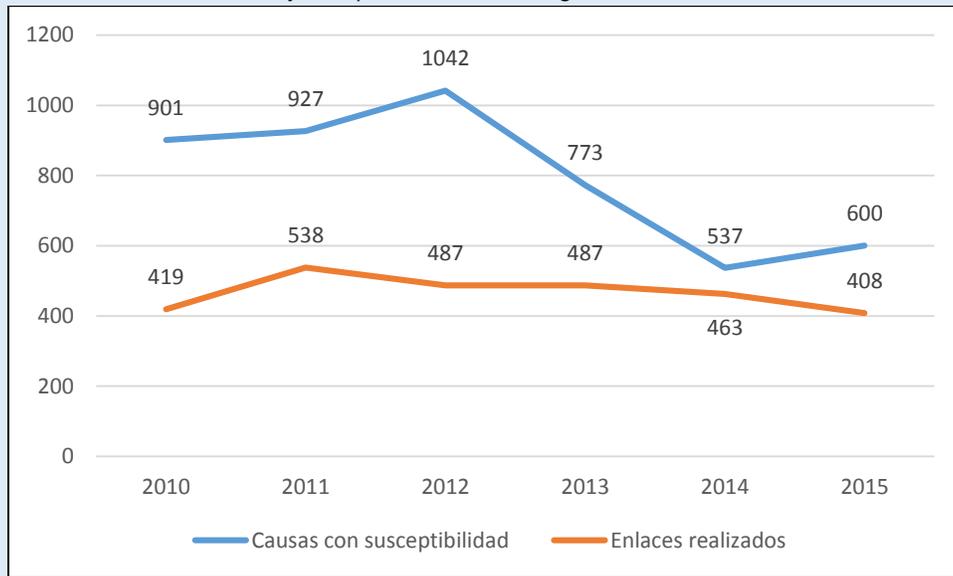
Por último, es relevante mencionar que el número de casos susceptibles de adopción ha disminuido. Sin embargo, como se demuestra en la Ilustración N°8, el número de niños efectivamente dados en adopción está volviendo a los niveles de 2010.

<sup>3</sup> El informe define negligencia como: “todo acto u omisión ejercido o no, por quién detente el cuidado personal del NNA o lo tenga bajo su cuidado, y que atente contra el principio del bien superior del niño”

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 8: Porcentaje de tipos de causales de ingreso a Centros Residenciales 2015



Fuente: Anuarios Estadísticos Sename 2010-2015

### 3. CENTROS RESIDENCIALES EN EL PAÍS

El Catastro del Sename del 2016 identifica la existencia de 264 residencias a lo largo del país, las que suman 9.229 plazas a cargo de 106 organismos colaboradores y del propio Sename. Por su parte, el Informe del Poder Judicial del mismo año registró también 39 residencias que no reciben subvención y que no integran la red de Sename. En resumen, es posible plantear que existen 303 centros residenciales a lo largo del país que tienen el objetivo de prestar protección a niños, niñas y adolescentes.

La tabla N°1 nos muestra que la gran mayoría (96,4%) de los centros residenciales están a cargo de prestadores privados (OCAs y otras modalidades) y tan sólo un 3,6% se encuentra bajo Administración Directa de Sename (AADD).

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Tabla 1: Número de Centros Residenciales según tipo de provisión y región

Región	AADD	Ocas Municipios	Ocas ONG	Total Ocas	Sin subvención	Total general
Arica y Parinacota	1		3	3	1	5
Tarapacá			4	4	0	4
Antofagasta			6	6	5	11
Atacama			7	7	1	8
Coquimbo			10	10	1	11
Valparaíso	1	1	36	37	3	41
RM	3	1	49	50	19	72
O'Higgins			8	8	1	9
Maule	1	1	31	32	2	35
Bio Bio	3	1	42	43	4	50
Araucanía	2	2	14	16	1	19
Los Lagos		3	19	22	0	22
Los Ríos			10	10	1	11
Aysén			2	2	0	2
Magallanes			3	3	0	3
<b>Total general</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>244</b>	<b>253</b>	<b>39</b>	<b>303</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>3.6%</b>	<b>2.97%</b>	<b>80.53%</b>	<b>83.5%</b>	<b>12.87%</b>	<b>100%</b>

Fuentes: (SENAME, 2016) y (PJUD, 2016)

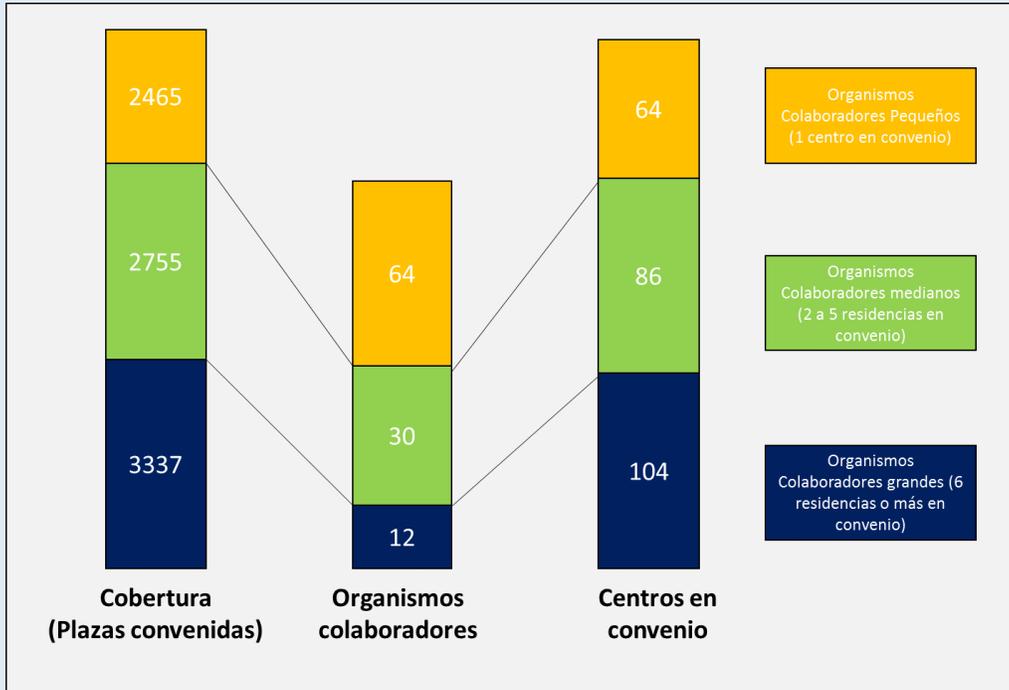
De los prestadores privados la gran mayoría son organismos colaboradores subvencionados por Sename, reconocidos en su registro público, habiendo nueve que son municipales y 253 organizaciones sin fines de lucro. Asimismo, un 12,8% de las residencias no reciben subvención de Sename.

De un total de 106 organismos colaboradores, 12 que tienen más de seis centros residenciales en convenio, concentran el 38,9% de la cobertura licitada y el 40,6% de los centros. Es decir, la prestación de servicios se concentra en pocos prestadores. (Ver Ilustración No. 9)

# INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

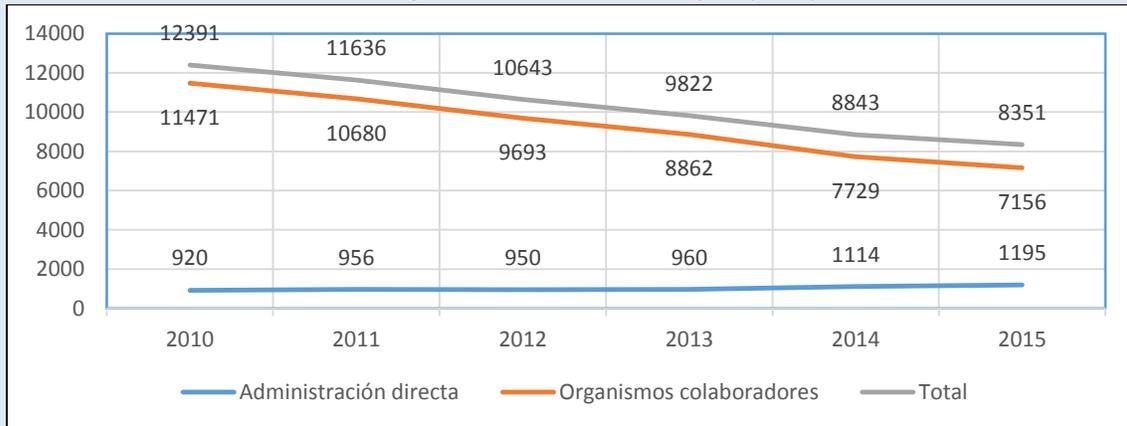
Ilustración 9: Concentración de coberturas y proyectos de Centros Residenciales Sename 2016



Fuente: Elaboración propia en base a SENAME (2016)

En la Ilustración N°10 se demuestra que la cantidad de niños vigentes ha disminuido principalmente en centros residenciales de organismos colaboradores.

Ilustración 10: Número de vigentes de Centros Sename según tipo de provisión 2010-2015



Fuente: Anuarios Estadísticos SENAME 2010-2015

En 2017 se informó que sólo el 33,1% de los proyectos residenciales licitados fueron adjudicados. Se desconoce de qué manera se suplieron las 1.520 plazas que faltaban y como se asegurará la continuidad de la intervención y cuidado de los niños actualmente atendidos. Esta situación resulta preocupante, ya que la caída de plazas residenciales debiese obedecer a una desinstitucionalización planificada y seria y no a una falta de oferta.

## 4. PERSONAL QUE TRABAJA EN CENTROS RESIDENCIALES

### 4.1 Caracterización general

Ochocientos cuarenta y un funcionarios se desempeñaban en centros residenciales bajo la administración directa de Sename, conocidos como Cread o AADD, en 2016. Según se observa en la Tabla N° 2, 63.9% pertenece al escalafón administrativo, lo que se explica – principalmente – por la gran cantidad de educadores de trato directo<sup>4</sup> que detentan esta condición. Asimismo, la tabla muestra que 43 personas –un 5.1%- se desempeñan a honorarios.

Tabla 2: Número de funcionarios SENAME en CREAD según escalafón y Centro (2016)

CREAD	Escalafón				Honorario	Total
	Profesional	Técnico	Administrativo	Auxiliar		
Alborada	11	0	39	2	1	53
Playa Ancha	26	7	73	6	8	120
Pudahuel	14	7	72	3	5	101
Arica*	12	0	2	0	0	14
Arrullo	10	6	58	12	3	89
Belén	11	0	43	8	3	65
Capullo	14	5	32	4	2	57
Casa Nacional del Niño	19	5	90	5	5	124
Entre Silos	12	2	33	4	7	58
Galvarino	16	3	58	12	5	94
Nuevo Amanecer	14	2	38	8	4	66
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>37</b>	<b>538</b>	<b>64</b>	<b>43</b>	<b>841</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por Transparencia

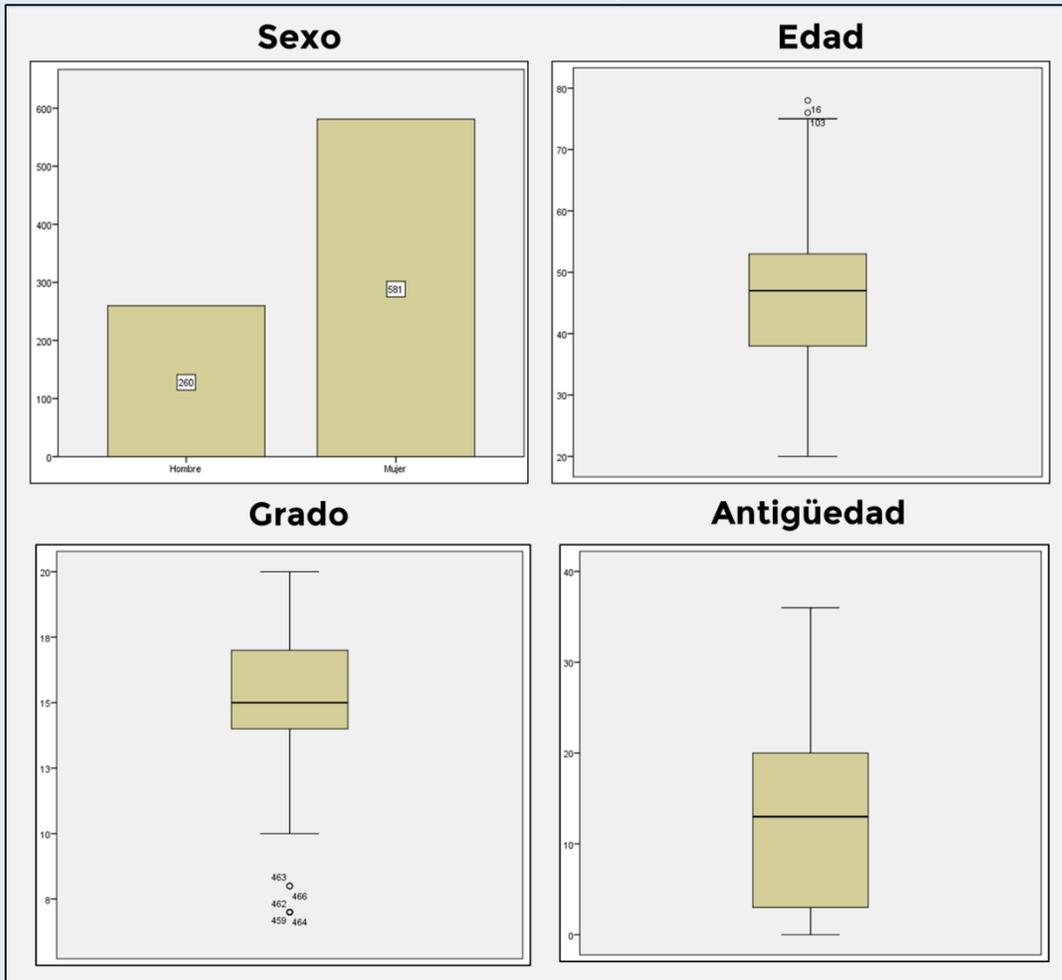
La mayoría de los funcionarios son mujeres (69%) con una edad promedio de 45 años, 12 años de antigüedad y dentro de la Escala Única de Sueldos van desde el grado 7 al 20, estando principalmente en el grado 15 (Ver Ilustración No. 11).

<sup>4</sup> Los educadores de trato directo son los encargados de realizar intervención socioeducativa, a través de la ejecución de actividades, tanto de la rutina diaria como de las señaladas en el plan de intervención individual, en coordinación con el equipo de trabajo del Centro, garantizando la generación de un entorno protector de derechos, teniendo siempre presente el interés superior de los niños, niñas y adolescente.

# INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 11: Gráficos de caracterización de sexo y edad de los funcionarios de CREAD



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por Transparencia

## 4.2 Directores de Centros

De un total de 10 directivos de 10 centros de administración directa del Sename -se exceptúa a Arica-<sup>5</sup>, ocho tienen “trabajo social” como profesión y dos “psicología”. La mayoría de los directores de centros tienen grado siete y todas son mujeres.

El reducido tiempo en que permanecen los directores en sus cargos llama la atención. Un análisis de los datos proporcionados por Transparencia Activa<sup>6</sup> arroja que del total de centros administrados por Sename -lo que incluye los de Justicia Juvenil-, que reúnen a 94

5 En los datos obtenidos, los funcionarios del CREAD de Arica no presentaban dotación completa. Esto seguramente se debe a que este centro tuvo su inauguración en Abril de 2016, mismo periodo cuando se obtuvo y sistematizó la información.

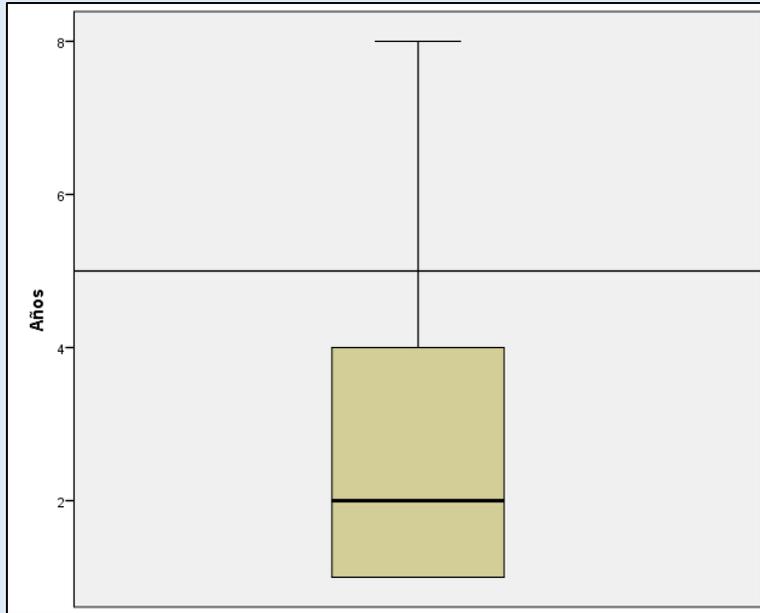
6 La metodología consistió en preparar una base de datos de los cargos de Director de Centro para el periodo 2009 -2016 y se analizaron los nombres repetidos en cada periodo.

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

directores la media de permanencia es de 2,8 años en un rango que va desde 1 a 8 años. Esto queda graficado en la Ilustración N°12:

Ilustración 12: Diagrama de Dispersión de Años de Permanencia Directores de Centros



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Activa (2009-2016)

Dada la importancia del cargo de director de un centro, se requieren de períodos más largos de permanencia que aseguren la implementación de directrices estratégicas y gestión del cambio en cada centro. Al respecto, cabe destacar que los directores de colegios, seleccionados vía Alta Dirección Pública (ADP), se postulan para cinco años como mínimo.

### 4.3 Educadores de Trato Directo

Los educadores de trato directo son funcionarios que realizan una intervención socioeducativa en la rutina diaria, siguiendo los lineamientos de los planes de intervención elaborados para cada niño o niña que ingresa a una residencia. Por esto, son cargos claves en el cuidado de los niños. En los CREAD que cuidan a lactantes se encargan incluso de las tareas de estimulación temprana.<sup>7</sup>

Como se demuestra en la Tabla No.3, el 97.5% de los educadores pertenece al escalafón administrativo y que 354 educadores (98%) de un total de 361 son contratados como educadores rotativos para así tener más flexibilidad en la gestión de los turnos.

<sup>7</sup> De acuerdo a perfil de cargo obtenido en [www.empleospublicos.cl](http://www.empleospublicos.cl)

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

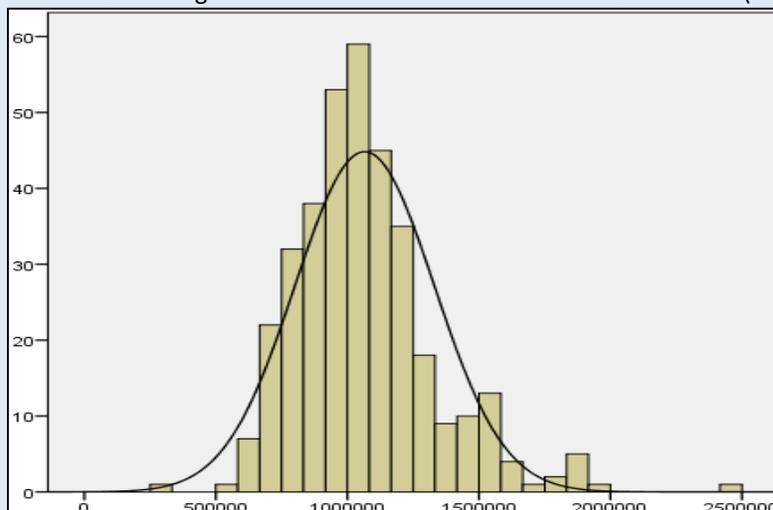
Tabla 3: Número de Educadores de Trato Directo por Escalafón

CREAD	Escalafón				
	Profesional	Técnico	Administrativo	Auxiliar	Total
Alborada			23		23
Arrullo			46		46
Belén			30		30
Capullo			20		20
Casa Nacional del Niño		1	58		59
Entre Silos	3		19		22
Galvarino			40		40
Nuevo Amanecer	2		22	1	25
Playa Ancha	2		55		57
Pudahuel			39		39
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>352</b>	<b>1</b>	<b>361</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por Transparencia

Un educador gana una remuneración mensual bruta<sup>8</sup> promedio de \$1.065.432. Aunque los rangos varían desde los \$326.626 hasta los \$2.436.632, registrando todos jornadas de 44 horas semanales. La Ilustración No. 13 grafica la curva de remuneraciones que sigue una trayectoria normal, pero con un amplio rango.

Ilustración 13: Histograma de Remuneraciones Mensuales Educadores (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por Transparencia

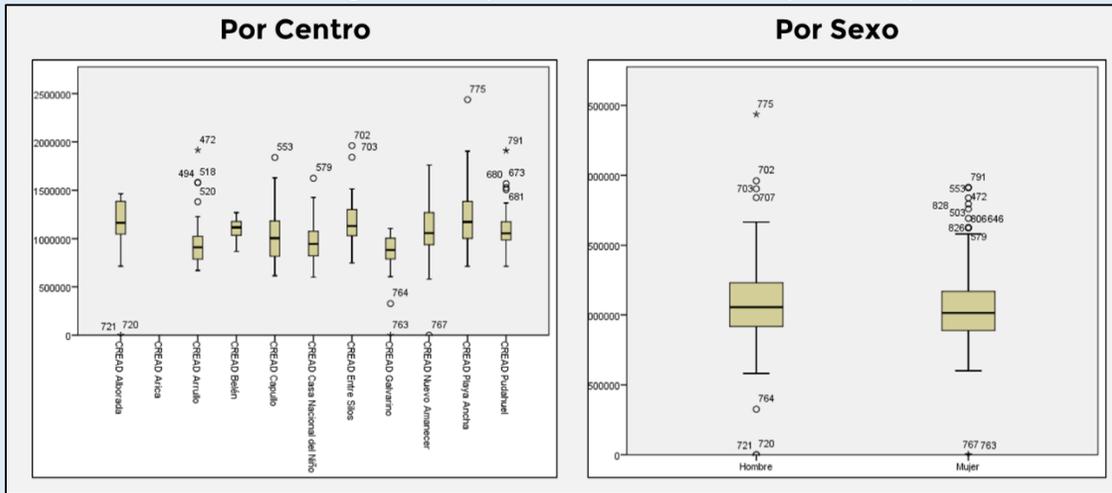
Las remuneraciones, como se grafica en la Ilustración N°14, tienen un comportamiento similar ya sea por centro o por sexo.

<sup>8</sup> Esto incluye el cálculo mensual distribuido de la Asignación de Modernización

# INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 14: Diagrama de dispersión de remuneraciones por centro y sexo

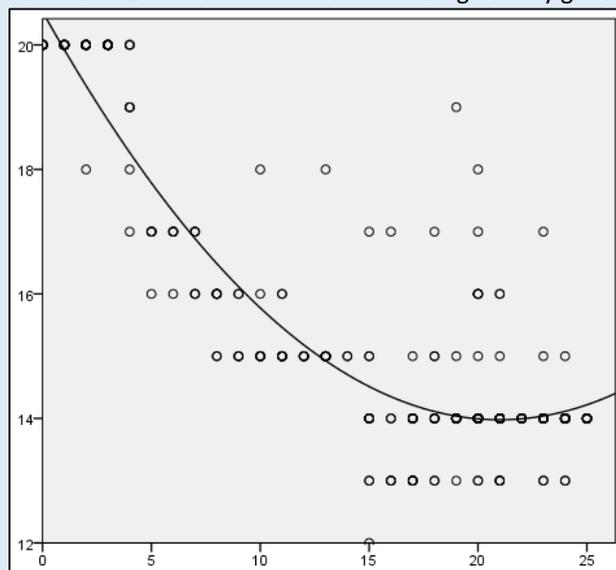


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por Transparencia

No existe información suficiente para comparar estas cifras con las remuneraciones de educadores de trato directo en residencias administradas por organismos colaboradores. Sin embargo, el estudio de FOCUS identificó en 2012 que las remuneraciones de profesionales en ONGs alcanzaba en promedio \$364.000 en residencias para menores, \$658.000 en residencias para mayores y un aumento importante en residencias para discapacidad a \$1.002.000 (FOCUS, 2012).

Los educadores que trabajan en los centros de administración directa del Sename se registran en el grado 14 -por lo general, administrativos-, y fluctúan entre los grados 12 y 20. Como se gráfica en la Ilustración N° 15, los años de antigüedad tienden a coincidir con los grados correspondientes.

Ilustración 15: Relación entre años de antigüedad y grados



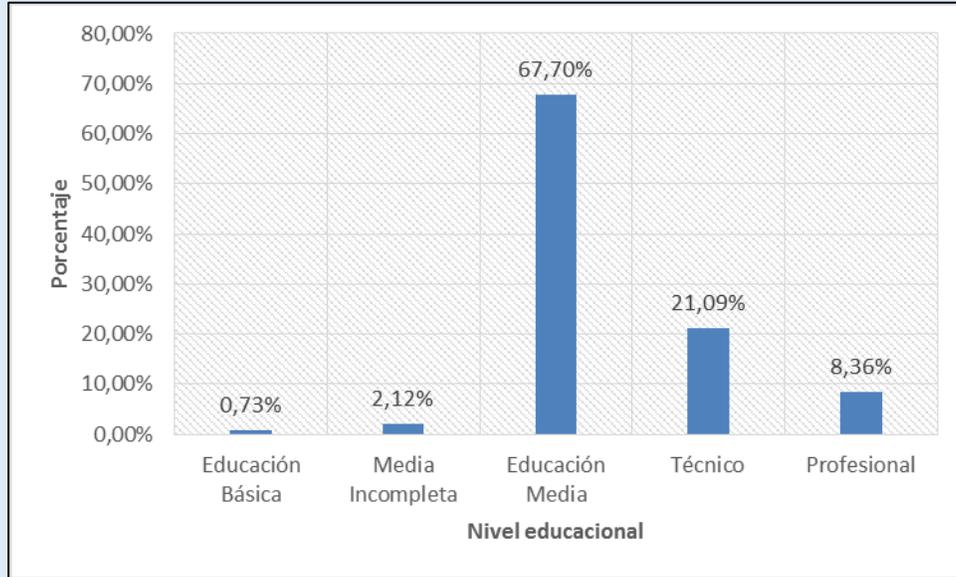
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por Transparencia

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Se analizó también la formación de los educadores agrupándolos bajo las categorías de educación básica, media, media con estudios técnicos, formación técnica y profesionales (con estudios universitarios).

Ilustración 16: Porcentajes de Niveles de formación de educadores



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por Transparencia

El 67,27% de los educadores tiene la educación media cumplida. El 21,9% estudió una profesión de nivel técnico y sólo el 8,36% son profesionales. Estas cifras resultan especialmente preocupantes, dado el rol clave que cumplen al tener bajo su responsabilidad el contacto directo con niños y niñas que han sufrido graves vulneraciones a sus derechos, por lo que se les ha apartado de sus familias, lo que implica que requieren de un cuidado altamente especializado.

### 4.4 Cumplimiento de estándares de personal

Las directrices internacionales especifican que los centros residenciales deben contar con personal adecuado y suficiente para los desafíos de la intervención. Específicamente las Directrices de las Modalidades de Cuidado Alternativo concuerdan en que las residencias dispongan de cuidadores suficientes para una atención personalizada (Naciones Unidas, 2010), lo cual es también enfatizado por el Informe del CIDH (CIDH, 2013).

El Informe del CIDH detalla que los Estados deben establecer y especificar funciones, calificaciones y conocimientos requeridos (CIDH, 2013, pág. 196).

Sin embargo, el Informe de Visitas del Poder Judicial a los Centros Residenciales, tanto administración directa o en convenio con organismos colaboradores, en 2016 (PJUD, 2016) demuestra que estos estándares no se cumplen.

“Existe permanente baja dotación de personal profesional y técnico, y largos períodos con vacancia en cargos de importancia como psicólogos y profesionales del área social, a lo que se suma alta rotación de los mismos. En general se advierte escasez de personal calificado, para la atención de niños, niñas y adolescentes ingresados en las residencias” (PJUD, 2016, pág. 155).

Esto también ocurre en casos complejos:

“Se consigna recurrentemente en las observaciones de las fichas de visitas a centros residenciales la falta de personal idóneo para atención de adolescentes con problemas de consumo abusivo de drogas y manejo de niños con necesidades especiales”. (PJUD, 2016, pág. 155)

En tanto que la Auditoría de la Contraloría General de la República del año 2015 identificó que varios centros residenciales no contienen los antecedentes suficientes para acreditar si su personal está siendo formalizado o procesado por algún delito o no. (Contraloría, 2015)

A lo que se suma que el vínculo entre cuidadores y niños y niñas no está asegurado debido a que no hay continuidad en los funcionarios.

“Se registra que la ausencia en la continuidad del personal impide la generación del vínculo terapéutico necesario para la reparación del daño afectivo de los niños, niñas y adolescentes” (PJUD, 2016, pág. 155).

Al respecto, el Informe del Ministerio de Salud realizado a las residencias de SENAME durante 2017 (MINSAL, 2017) constató que hay un tiempo acotado para entablar relaciones vinculares entre cuidadores y los niños, debido a que también se encargan de los procesos de reunificación familiar.

## **5. VULNERACIÓN DEL DERECHO A RESPETAR EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO Y AL DEBIDO PROCESO**

### **5.1 Derecho a que se respete el interés superior del niño**

Diversos informes demuestran una discrecionalidad importante por parte de los jueces “con información limitada y falta de criterios estandarizados para definir el futuro de los niños/as.” (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 133) Esto ha redundado en medidas de

protección que obligan la separación del niño o niña de su familia, estando debidamente justificadas que afectan el interés superior del niño (UNICEF, 2015, pág. 15).

Hay informes que explican que los indicadores de gestión del Poder Judicial incentivan a los jueces a cumplir metas de tramitación de causas, pero no se repara en la calidad de éstas. (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017)

Además, los instrumentos de diagnóstico<sup>9</sup> no cumplirían los estándares de calidad suficientes como para que los jueces tomen decisiones basados en elementos técnicos de peso.

Ya la Comisión de Diagnóstico de la Mesa Técnica Sename-Tribunales de Familia detectó una falta de claridad en las causales para tomar medidas de protección por parte de los tribunales provocando la derivación inadecuada de casos. Para resolver el problema se generó un mecanismo para despejar casos, pero éste ha sido criticado por los organismos colaboradores ya que ha minado la calidad de los procesos de diagnóstico (Sename, 2011, pág. 8).

El juez cuando revisa la situación de un niño, funda su decisión en un diagnóstico realizado por un profesional y deriva al niño a programas ambulatorios o a residencias. El problema que se ha detectado es que los diagnósticos tienden a ser incompletos y deficientes en cuanto a análisis, por lo tanto los programas reciben niños que son más complejos de tratar que lo detectado en el diagnóstico original. Esto trae como consecuencia que hay una nueva etapa de diagnóstico a cargo de los programas y ello obliga a los niños a permanecer más tiempo bajo protección (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013).

El informe Anual de DDHH de la Universidad Diego Portales plantea que en las causas por violencia, la lectura de los partes policiales es el principal y único antecedente para tomar una decisión, sin mayores indagaciones al respecto (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013).

La Ilustración N° 17 muestra los resultados del Informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Programa de Fiscalización a Centros Residenciales que el año 2015 que reconoció que el 15,78% de los niños y niñas en centros residenciales no presentaban una vulneración que justificara la institucionalización. Todavía se menciona como razón para mantenerlos alejados de sus familias la deficiencia habitacional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015).

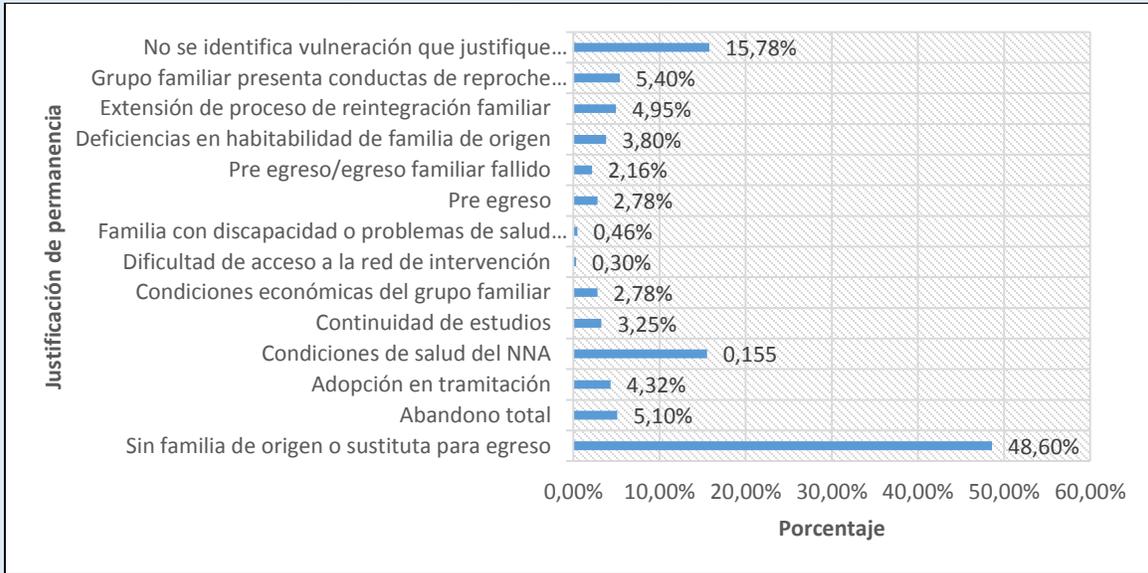
---

<sup>9</sup> Cabe destacar que los Tribunales de Familia cuentan con diversos mecanismos para realizar pericias psicosociales, sin embargo son los Programas de Diagnósticos Ambulatorios (DAM) licitados por Sename los principales involucrados para diagnosticar medidas de protección del área.

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

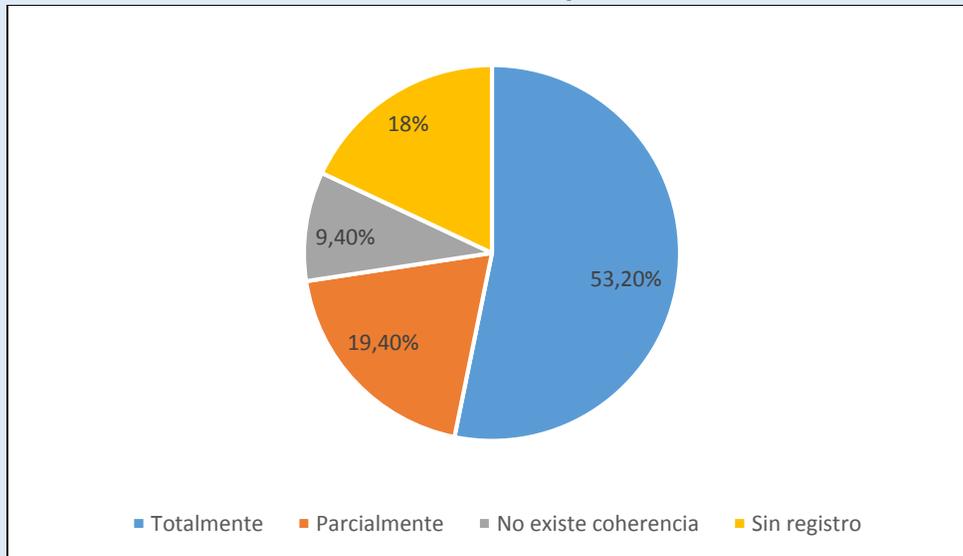
Ilustración 17: Porcentaje de razones de justificación de permanencia en Centros Residenciales



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Por otra parte, en un 9,4% de los casos no existe coherencia entre el Plan de Intervención de cada niño ingresado a centros residenciales con el diagnóstico (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015) Ver Ilustración No. 18.

Ilustración 18: Coherencia entre Plan de Intervención con diagnóstico de los casos en Centros Residenciales



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

A la falta de coherencia entre el diagnóstico y el tipo de intervenciones que se diseñan para cada niño, se agrega que no hay una evaluación seria de la efectividad de las medidas de protección tomadas. El manejo de información de los casos entre los actores involucrados es deficiente. Como plantea el Informe de DDHH de la Universidad Diego Portales, el

Sename “ha incumplido consistentemente su compromiso de ingresar y mantener actualizada la ficha de cada NNA sometido a alguna medida de protección bajo su competencia” (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017, pág. 194). Mucha de esta información tiende a ser genérica y responde a categorías que no permiten una visión personalizada de cada niño o niña.

Cuando los casos se revisan en los tribunales se da en un contexto de “mayor relajó y, en ocasiones, incluso se realiza una revisión general entre los funcionarios y jueces para ver si hay que ver con más detalle algún aspecto de la causa” (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017, pág. 195).

En enero de 2018, el presidente de la Corte Suprema de Chile, Hugo Dolmestch, reconoció los problemas que enfrentaban los jueces para instruir medidas de protección efectivas para niños, niñas y adolescentes, los cuales iban desde la falta de información para derivar a programas ambulatorios o centros residenciales a carencias en la coordinación con Sename.<sup>10</sup>

## 5.2 Derecho a la defensa jurídica

La cantidad de niños y niñas con representación judicial efectiva al momento de la medida de protección tiene importantes brechas. En Chile existe la figura del “*curador at litem*”, profesional designado por el Juez de Familia<sup>11</sup> de cualquier institución público o privada dedicada a la defensa, promoción o protección de los derechos de niños, niñas o adolescentes. Este profesional puede ser designado cuando el niño carece de representante legal o sus intereses son independientes o contradictorios a los que tienen su representación legal. El curador representa los intereses del niño y vela por el respeto de sus derechos durante el proceso judicial. Los curadores son provistos por diferentes instituciones, destacando tres en particular: las Oficinas de Protección de Derechos (Sename), los Programas de Representación Jurídica de Sename (prestadas por Ocas) y de las Corporaciones de Asistencia Judicial.

El Informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el Programa de Fiscalización a Centros Residenciales del 2015, identificó que sólo el 25,9% de los casos fue defendido por un curador ad litem, principalmente en los niños y niñas de menor edad. (Ver Ilustración N°19)

---

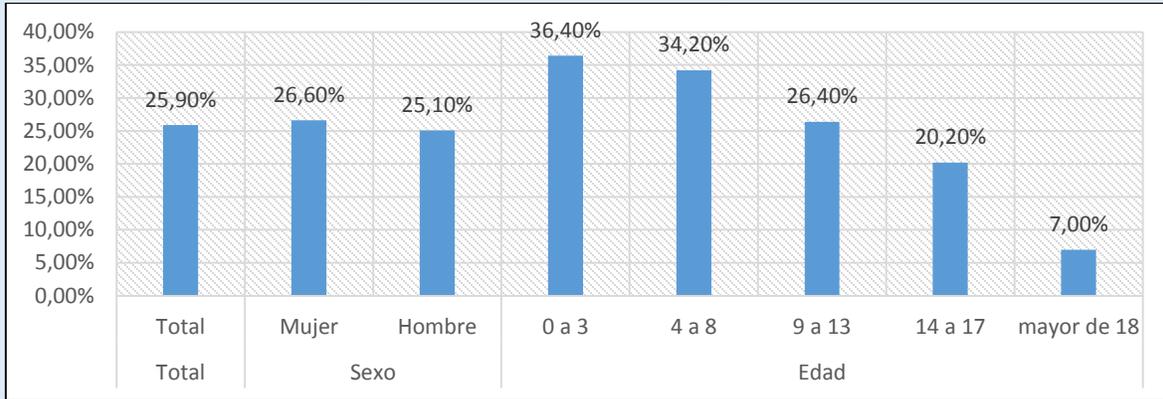
<sup>10</sup> Se sugiere ver: <http://lanacion.cl/2018/01/03/corte-suprema-enviara-escrito-a-bachelet-con-criticas-por-Sename/>

<sup>11</sup> Según lo dispuesto en el Artículo N°19 de la Ley que crea los Tribunales de Familia.

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 19: Porcentaje de niños en Centros Residenciales que contaron con curador ad litem



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Según un estudio del Consejo Nacional de la Infancia sobre la representación judicial de los niños y niñas, el sistema chileno “no consagra un derecho a la defensa que reconozca en los NNA un sujeto de derechos” (Consejo Nacional de la Infancia, 2015, pág. 89). Esto deja espacio para que no se designe un representante legal, no existan criterios homogéneos para su designación y existan diversos estándares y criterios de defensa. Estas deficiencias se profundizan al provenir los curadores ad litem de distintas instituciones que asumen de manera diferente sus grados de responsabilidad.

El estudio recalca también que el sistema descansa aún en un débil entendimiento jurídico del niño o niña como sujeto de derechos, lo que “tiene su correlato procesal en la tesis de la incapacidad de los niños para accionar por sí solos, y, en términos más generales, de no tener la capacidad plena de ser sujeto procesal” (Consejo Nacional de la Infancia, 2015, pág. 22)

## 6. ESTÁNDARES Y GESTIÓN DE LOS CENTROS RESIDENCIALES

### 6.1 Tamaño de los Centros Residenciales

Las **Directrices sobre Modalidades de Cuidado Alternativo de los Niños de las Naciones Unidas** (Naciones Unidas, 2010) y el **Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)** (CIDH, 2013) concuerdan en la importancia de tener centros que agrupen a pocos niños.

“(…) los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares” (Naciones Unidas, 2010, pág. 20).

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Un estudio del Hogar de Cristo que investigó los estándares basados en evidencia a nivel comparado, estableció un ideal de 10 plazas para residencias de protección especializada de adolescentes de más de doce años de edad (Hogar de Cristo, 2017). Por su parte, la experiencia internacional de procesos de reconversión residencial muestra que existe consenso de que el cupo máximo debe ser de 12 niños por centro (Consejo Nacional de la Infancia, 2017).

Sin embargo, los centros residenciales en Chile tienen un tamaño promedio que bordea las 34 plazas. (Ver Tabla N°4). La media casi se duplica en centros de administración directa al llegar a las 62 plazas. Cabe destacar que existe una desviación típica de 25 plazas en general y que el centro más grande detenta 226 plazas (Centro Pequeño Cottolengo Don Orione)

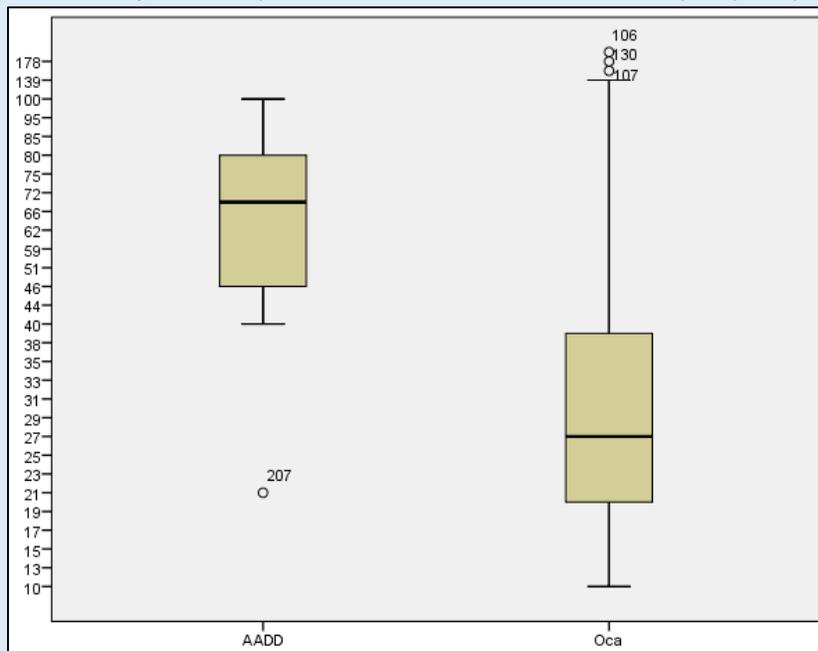
Tabla 4: Estadísticos de tamaño de Centros Residenciales red SENAME 2016

Provisión	Media	Desv. Típ.	Mediana	Mínimo	Máximo
Administración directa	62.82	23.203	70.00	21	100
Organismos Colaboradores	33.75	24.922	27.00	10	226
Total	34,96	25,48	29	10	226

Fuente: Elaboración propia en base a SENAME (2016)

En el siguiente gráfico (Ilustración N°20) se pueden ver las diferencias de tamaño entre los dos modelos de provisión:

Ilustración 20: Diagrama de dispersión de tamaño de residencias SENAME por tipo de provisión



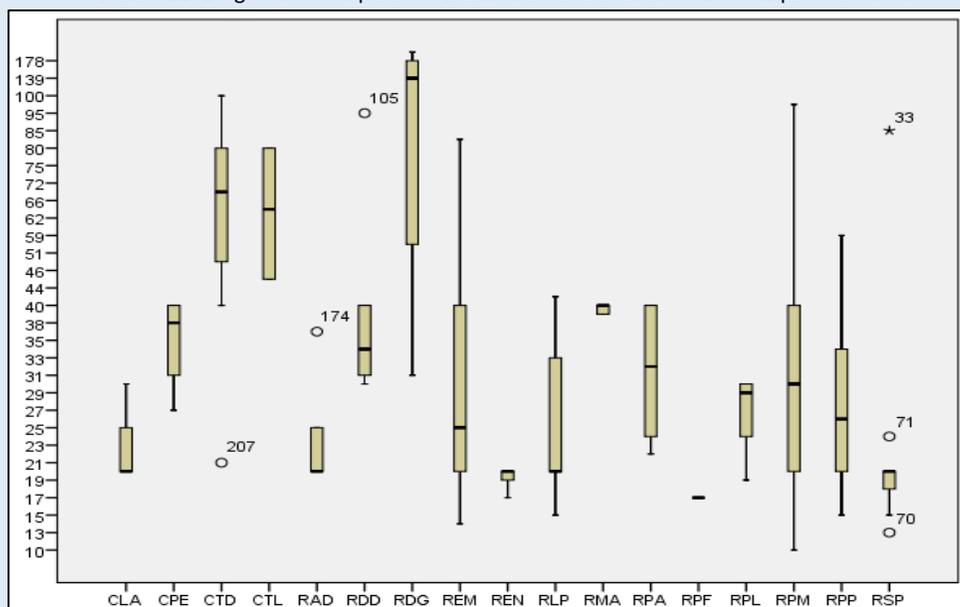
Fuente: Elaboración propia con datos de SENAME, 2016

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

La Ilustración N° 15 demuestra que el tamaño de los centros residenciales de administración directa supera ampliamente el de los administrados por organismos colaboradores. Por otra parte, como se muestra en la Ilustración N° 21, la modalidad de Residencias de Discapacidad Grave o Profunda (RDG) es la que tiene mayor número de plazas.

Ilustración 21: Diagrama de dispersión de tamaño de residencias SENAME por modalidad



Fuente: Elaboración propia con datos de SENAME, 2016

A nivel regional, y en el marco de todos los tipos de centros, podemos ver en la Tabla N°5 que las Regiones de Arica y Parinacota, O'Higgins y Metropolitana son las que presentan la mayor media de tamaño residencial del país.

Tabla 5: Estadísticos de tamaño de Centros Residenciales red SENAME 2016 por región

Región	Media	Mediana	Mínimo	Máximo
Arica	46,25	40	40	65
Tarapacá	31,75	31	27	38
Antofagasta	29,5	27	17	50
Atacama	25,29	30	15	32
Coquimbo	25,8	25	15	50
Valparaíso	35,21	27	18	99
RM	46	28	13	226
O'Higgins	47,50	33	19	147
Maule	25,12	22	12	50
Bio Bio	37,15	32	10	78
Araucanía	32	28	20	75
Los Ríos	23,3	20	14	32
Los Lagos	31,23	27	10	72
Aysén	17,5	17	15	20
Magallanes	26,67	15	15	50
<b>Total</b>	<b>33,36</b>	<b>26,00</b>	<b>10</b>	<b>226</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SENAME, 2016

## 6.2 Existencia de estándares y protocolos de actuación

La directriz N° 106 de las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños plantea:

“Todas las agencias y centros de acogida deberían formular por escrito sus criterios teóricos y prácticos de actuación compatibles con las presentes Directrices, en los que se enuncien sus objetivos, líneas de actuación, métodos y estándares aplicados para la contratación, vigilancia, supervisión y evaluación de cuidadores calificados e idóneos para lograr el cumplimiento de esos objetivo” (Naciones Unidas, 2010, pág. 18)

Por su parte, el informe del Comité Interamericano de Derechos Humanos (CIDH) complementa que estas directrices no deben restringir la libertad, el comportamiento ni el ejercicio de los derechos de los niños por razones injustificables o desproporcionadas. (CIDH, 2013, pág. 182)

Si bien Chile cuenta con regulaciones para el funcionamiento residencial, lo que es recalado en el Informe del CIDH, éstas se han desarrollado de manera irregular, son difíciles de operar y no se adaptan a las realidades de cada región geográfica y centro. Principalmente se les crítica por ser de carácter muy genérico o teórico y que son difíciles de llevar a la práctica debido al sistema de financiamiento.

El marco regulatorio de los Centros Residenciales está normado por la Ley N°16.618 de Menores y <sup>12</sup>por la Ley N°20.032 y su reglamento (para la subvención de los organismos colaboradores) que define la existencia de centros de diagnóstico y residencias.

Con la promulgación de la Ley N°20.032 en 2005 se generaron diversas Orientaciones Técnicas para los distintos tipos de centros que sustentan las bases de licitación. Al principio las orientaciones apuntaban a dar una explicación general de los atributos que se esperaban para los centros, pero progresivamente fueron incorporando más elementos que guardan relación con insumos, procesos y resultados esperados.<sup>13</sup>

Se plantea que las Orientaciones Técnicas han tenido una actualización discontinua o simplemente no se han realizado porque el Sename se ha enfocado más a administrar los procesos de licitación que a preocuparse de la gestión de su oferta programática. Es así como ciertos procesos de evaluación, formulación y seguimiento no tienen un patrón claro de realización, lo que afecta la calidad de los proyectos.

---

12 El Artículo N°51 de esta Ley codifica dos tipos de “Casas de Menores” los Centros de Tránsito y Distribución y los Centros de Observación y Diagnóstico.

13 Esto se puede ver con la Orientación Técnica de las Residencias para Mayores (RPM) del año 2016 (<https://goo.gl/txa2Fc>) con la Orientación Técnica de las Residencias para Mujeres Adolescentes de 2007 (<https://goo.gl/wUMJYi>).

En 2010 se intentó homogenizar las diferentes directrices existentes con la publicación de los “Estándares mínimos de calidad para la atención residencial” (Sename, 2010), lo que permitió la especificación de atributos con resultados medibles en distintos procesos.

Seis años después y como una forma de responder a la presión de la opinión pública por la situación del Sename, este servicio publicó un Protocolo de Actuación para las Residencias de Protección de la Red Colaboradora de SENAME, no siendo claro por qué no se incorporó a los centros de administración directa (SENAME, 2016). Este protocolo contiene nuevos aspectos no contenidos en el documento del 2010 y regula con mayor detalle otros que ya se encontraban normados.

El Ministerio de Salud, por su parte, es responsable de las disposiciones sanitarias. Existe, por ejemplo, un Reglamento de Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores que considera las necesidades específicas de las personas de más edad. Llama la atención que no exista una disposición sanitaria para los centros residenciales que especifique requisitos mínimos de funcionamiento y la existencia de autorización sanitaria respectiva.

### **6.3 Integración con la comunidad y los servicios sociales**

Hay consenso internacional sobre la necesidad de que los centros se integren a la comunidad con el fin de reducir el “aislamiento social y el efecto de estigmatización al que pueden verse sometidos los niños que se encuentran en instituciones residenciales, facilitando posteriormente su reintegración social y una vida adulta independiente”. (CIDH, 2013, pág. 184) Esto implica que los niños y niñas accedan a los servicios sociales y creen lazos comunitarios.

Por otra parte, diversos informes apuntan a que los servicios sociales de protección de la niñez no cooperan intersectorialmente y duplican esfuerzos. (FOCUS, 2012, pág. 69) Los servicios públicos muestran incapacidad para atender a los niños, niñas y adolescentes de la red Sename, principalmente en el área de salud mental. Además, los tienden a estigmatizar por provenir de la red Sename (FOCUS, 2012, pág. 47).

La solución pasaría por internalizar varias prestaciones al interior de la misma institucionalidad y de los mismos centros de cuidado o de centros cerrados de justicia juvenil. Esto provoca la superposición de distintas funciones intersectoriales con un enfoque general y único, en vez de un trabajo interdependiente entre las partes (Aldeas Infantiles SOS, 2013, pág. 5). En definitiva, la institucionalidad perdería así la especialización al verse forzada a dar prestaciones de diversa índole.

Es por esto que los centros se han visto forzados a dar ellos acceso a niños y niñas a servicios básicos como salud o educación. (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 133) La consecuencia

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

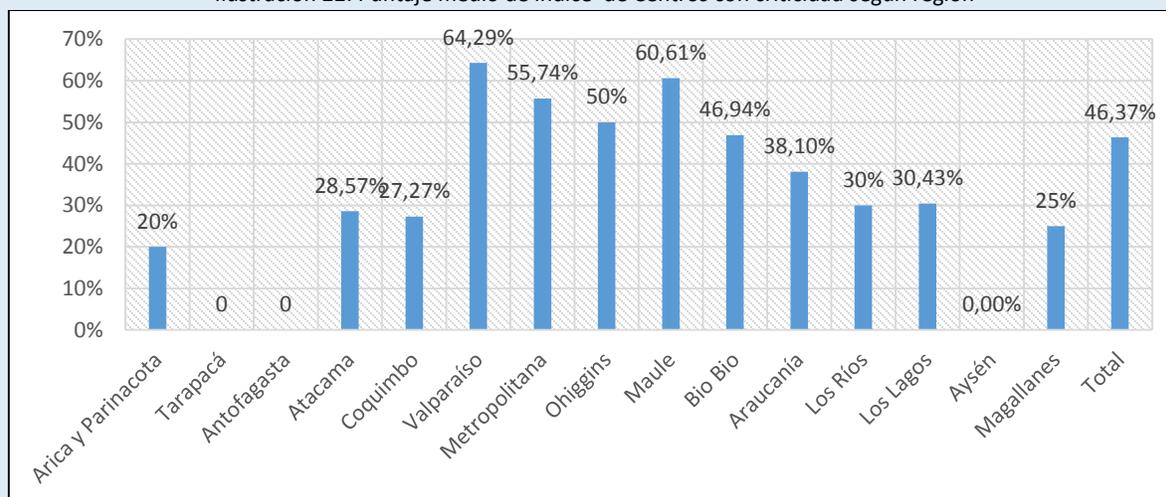
más evidente es un aumento en los gastos operacionales de los prestadores, sobre todo de centros residenciales, gastos que no están contemplados en la subvención entregada por el Estado.

### 6.4 Gestión de la intervención

Las directrices N° 59 y 64 de Modalidades de Cuidado Alternativo plantean la necesidad de un plan individual de atención para los niños, con un diagnóstico y planificación de caso claros, lo que es fundamental para lograr una buena intervención.

El Informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de 2015 elaboró un “Índice de Criticidad” de cinco elementos: salud, educación, situación procesal, intervención individual e Intervención familiar. Todos ellos apuntan a evaluar la intervención propiamente tal y no a evaluar a los centros.

Ilustración 22: Puntaje medio de índice de Centros con criticidad según región



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

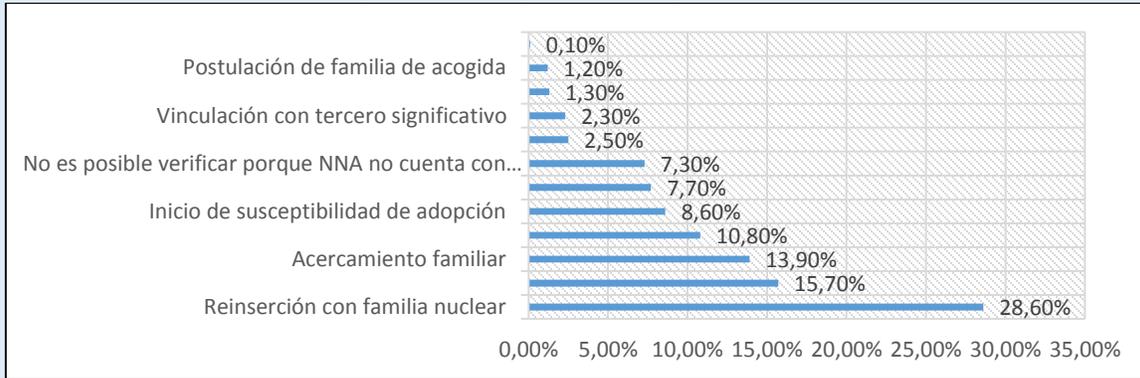
En resumen, un 46,37% de los centros a nivel nacional tiene algún tipo de criticidad, ya sea en la intervención individual o en la familiar (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015, pág. 20).

El mismo Informe arrojó que un 7,3% de los casos no tienen un Plan de Intervención Individual y un 7,7% no tiene un objetivo claro. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015) (Ver ilustración N°23)

# INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 23: Porcentaje de razones de justificación de permanencia en Centros Residenciales



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Otro informe que releva elementos críticos fue la Auditoría de la Contraloría General de la República (Contraloría, 2015) donde se señala:

- La existencia de carpetas sin antecedentes o incompletos.
- Carpetas sin plan de intervención o sin actualizar.
- Planes de intervención sin sugerencias u observaciones.
- Carpetas sin información sobre informes de notificación a Tribunal.

## 6.5 Problemas de gestión de los centros residenciales

Diversos informes (FOCUS, 2012; Contraloría, 2015; UNICEF, 2015; BCN, 2013; Aldeas SOS, 2013; Muñoz, Fischer y Chía, 2013; SENAME, 2011) dan cuenta de variados problemas en la gestión de los centros residenciales.

Estos problemas o riesgos eventuales pueden ser de tipo exógeno o de tipo endógeno (por responsabilidad interna o propia del centro). Estos problemas o riesgos del sistema se han clasificado en la Tabla N°6.

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Tabla 6: Problemas y sus efectos

Tipo/Problema	Expresión	Efectos	
Problemas y riesgos de tipo exógeno	Insuficiencia de los diseños técnicos	Atributos de los servicios débilmente explicados que afectan evaluación de desempeño	Incertidumbres en gestión del desempeño y efectos del control
		Asimetrías de explicitación de atributos que afectan fijación de costos de los servicios.	No consideración de costos de operación e inversión no considerados en diseño.
	Incertidumbre del flujo de ingresos de casos (derivación, 80 bis)	Aumento de la demanda producto de derivaciones mandatadas por tribunales de justicia en un contexto de obligatoriedad de respuesta.	Disminución de la calidad en el desempeño, estrés psicolaboral de los equipos, problemas de habitabilidad en los recintos.
	Fallas financieras y administrativas	Retrasos en los pagos	Vulnerabilidad financiera de los prestadores que afecta desempeño y a equipos.
	Problemas de articulación y coordinación	Derivaciones de casos sin pertinencia técnica.	Aumento del tiempo de intervención, disminución del desempeño y resultados.
		Brecha de acceso a los servicios públicos y estigmatización.	Pérdida de especialización institucional y aumento de gastos operacionales.
Problemas de tipo endógeno	Influencia en los procesos decisionales de los casos	Influencia en la derivación de casos	Perdida de pertinencia técnica en la derivación.
		Retención de casos producto de sistema de pago	Aumento de tiempos de permanencia de los niños y niñas.
	Reducción de la calidad	No cumplimiento de estándares de operación	No cumplimiento de requerimientos de cuidado y seguridad.
		Personal no especializado y alta rotación laboral	Pérdida de calidad en desempeño técnico.
	Fallas en el manejo financiero	Problemas en el manejo financiero y	Incumplimiento de la normativa y aumento del riesgo.
		Retención de fondos sin claridad de utilización	Destino incierto del uso de excedentes y pérdida de confianza.

Fuente: Sistematización propia en base a documentación citada

### 6.6 Sobre los tipos de centros residenciales que existen

En el Punto N°2 del presente informe se señalaba que los centros residenciales están a cargo mayoritariamente de organizaciones sin fines de lucro que se los adjudican a través de licitaciones.

Si bien la participación de la sociedad civil es muy valiosa, ésta debe operar cumpliendo las reglas y condiciones que ha diseñado el Estado como garante principal de los derechos de

los niños. Los servicios que prestan estos centros no pueden depender de la voluntad o labor asistencial.

Un antecedente relevante se encuentra sentencia de la CIDH al Estado de Brasil en 2006:

“... la prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo. La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios, exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible” (CIDH, 2006)

Chile tiene un modelo que genera reglas, procesos y condiciones que transfieren la responsabilidad de prestar los servicios a la sociedad civil y cuenta con un modelo institucional y financiero para ello.

El modelo institucional centra su acción en el Sename que se encarga de transferir los recursos y fiscalizar. De esta manera, se superpone la búsqueda de resultados y la lógica de subvenciones. (Andrade C. , 2009) El modelo de financiamiento, en tanto, “auxilia” económicamente la labor de los organismos colaboradores a partir de un sistema de pago por caso atendido, lo que contraría las recomendaciones de las directrices de cuidado alternativo. En la mayoría de los casos, las organizaciones no gubernamentales deben buscar financiamiento por sus propios medios porque los montos transferidos no alcanzan para suplir todas las necesidades que se generan.

La Ley N°20.032 sólo formaliza un modelo de provisión basado en la actuación de privados con la colaboración estatal, lo que termina por delegar la responsabilidad final de la provisión a las instituciones privadas (Cortés & Concha, 2013, pág. 24).

## **6.7 Sobre el control e inspección de los centros residenciales**

La documentación analizada concuerda en una serie de falencias en el Control que se realiza a los centros residenciales. En general, se sostiene que no existe una supervisión técnica profunda por parte de la administración a los proyectos de Sename. (Aldeas Infantiles SOS, 2013, pág. 8) Esta insuficiencia fue constatada por Contraloría que señaló la nula supervisión en una serie de elementos y “la falta de apego a los principios de eficiencia,

## INFORME TÉCNICO N°1

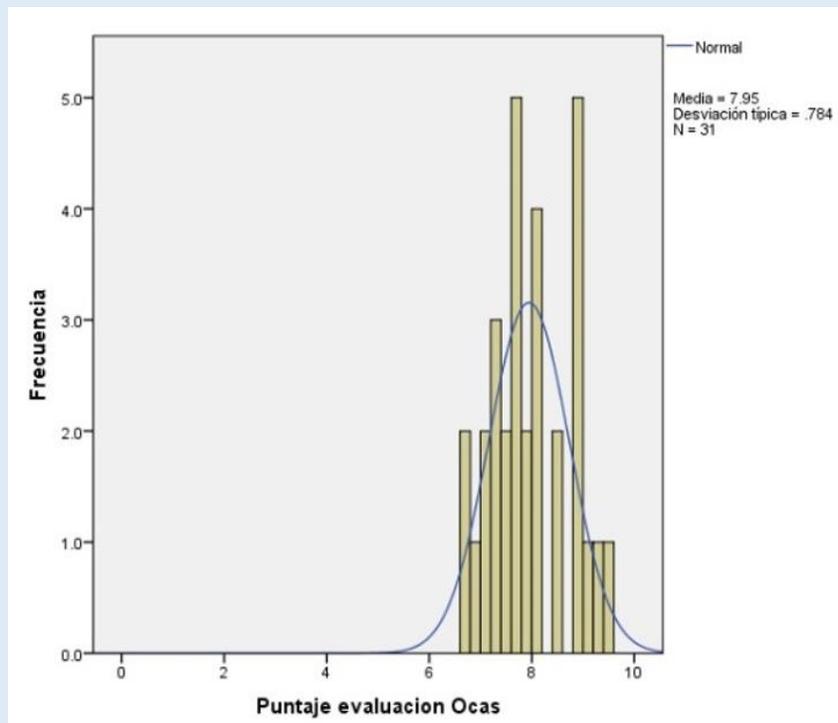
Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

eficacia y control e idónea administración de los medios públicos que debe observar la Administración” (Contraloría, 2015, pág. 24)

El principal problema está en el objeto de la supervisión que efectúa SENAME, orientada a aspectos formales y no sustantivos (FOCUS, 2012, pág. 49). La supervisión es caracterizada como un proceso complejo y concentrado en ciertas áreas específicas, con continuos cambios en los instrumentos. (Sename, 2015 citado en Andrade, 2016, pág.33) Los prestadores acusan una falta de retroalimentación con los supervisores, lo que genera tensión entre las partes. Su rol no estaría bien definido, aunque con sobrecargas de competencias y funciones de otra índole. (Andrade M. , 2016, pág. 33)

La Fundación para la Confianza solicitó por transparencia a Sename, los resultados de las supervisiones técnicas a los proyectos residenciales. Se entregaron resultados concretos sólo de 31 proyectos de 253 en total, de que son evaluados otorgándoles puntaje, el cual va de 1 a 10, siendo este último el mejor resultado. En la Ilustración N°24 se muestra que los puntajes otorgados van entre 8 y 10, no existiendo centros con resultados regulares o malos, lo que contrasta con la realidad que trasciende a través de informes y noticias de los centros residenciales.

Ilustración 24: Resultados de Supervisiones (gestión intervención) a Residencias Sename (2017)



Fuente: Elaboración propia con resultados de supervisiones solicitadas por Transparencia

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

---

Además, la supervisión no se comunicaría con otras áreas de la gestión de programas. Existiría una débil retroalimentación y uso de sus resultados y los hallazgos no se sistematizarían. El argumento que se da para este tipo de deficiencias es la falta de tiempo para realizar el trabajo. (Andrade M. , 2016, pág. 48)

A esto se agrega que la asesoría técnica que presta el Sename a los profesionales de los prestadores privados se estima insuficiente. (Muñoz, Fischer, & Chía, 2013, pág. 134)

El informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados del año 2017 constató que existen brechas de supervisores a cargo. (Cámara de Diputados, 2017) La entonces ministra de Justicia y DDHH, Javiera Blanco, indicó que en 2014 se estableció que cada residencia debía tener al menos 16 supervisiones al año, y al menos cuatro nocturnas. Pero en total SENAME tiene solamente 102 funcionarios dedicados a la supervisión de los proyectos de la institución del área de protección y que cumplen otras labores de tipo técnico a nivel regional.

Por último, no existe espacio para el control social de los prestadores privados. Al verificar la página web del Sename no están publicados los resultados de los procesos de supervisión y evaluación establecidos por la normativa, ni tampoco hay instancias oficiales para la supervisión de los centros residenciales.

## **7. DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DE CENTROS RESIDENCIALES**

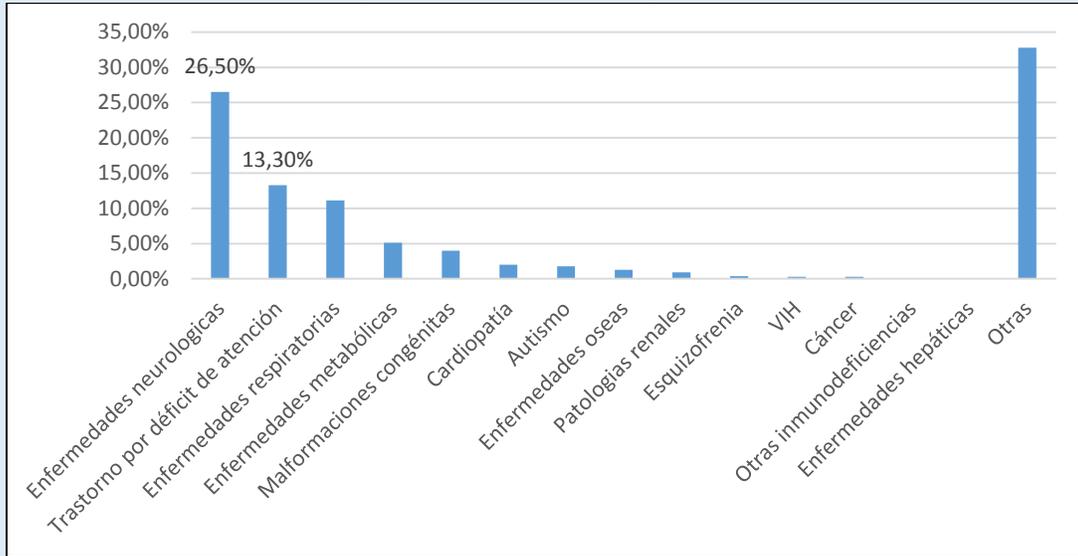
### **7.1 Sobre el derecho a la salud**

La Ilustración N°25 grafica el porcentaje de cada tipo de enfermedades en los niños de centros residenciales catastrados en las visitas realizadas por el ministerio de Justicia y Derechos Humanos en 2015. El 26,5% de los casos registran una enfermedad de tipo neurológica, seguido por un 13.3% con trastornos de déficit atencional. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 25: Porcentaje de enfermedades de niños y niñas en Centros Residenciales



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

El informe de visitas del Poder Judicial del 2016 identificó la “ausencia o escasa oferta de residencias especializadas para niños, niñas y adolescentes con problemáticas de salud mental en el orden de lo psiquiátrico”. (PJUD, 2016, pág. 154)

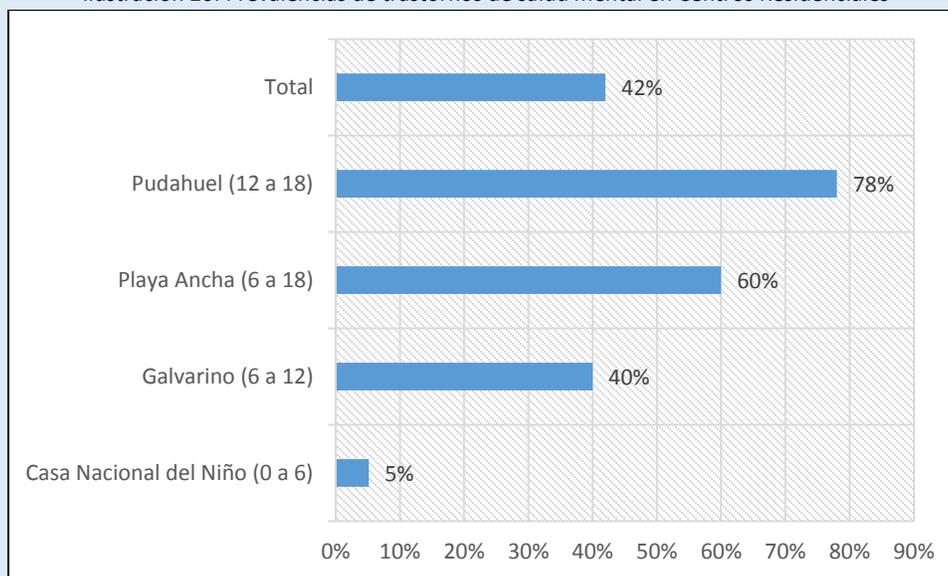
Los diversos informes realizados por el Poder Legislativo en las dos comisiones investigadoras (Cámara de Diputados, 2014 y 2017) remarcaron los problemas de salud mental de los niños y niñas institucionalizados y las dificultades para lograr un tratamiento adecuado.

El informe que el ministerio de Salud (MINSAL) entregó luego de realizar visitas a los centros residenciales de administración directa de Sename, arroja que el 42% de los casos tiene al menos un trastorno de salud mental (ver ilustración No. 26). Esta tendencia aumenta de manera sustantiva en aquellos centros que reciben a adolescentes como, por ejemplo, el Cread Pudahuel que tiene jóvenes que van entre los 12 y 18 años. (MINSAL, 2017)

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 26: Prevalencias de trastornos de salud mental en Centros Residenciales



Fuente: (MINSAL, 2017)

El informe del MINSAL recalca que falta una mayor integración no sólo en el manejo farmacológico y psicosocial, sino que también entre los sistemas de protección y salud, ya que los diagnósticos y controles son realizados principalmente por profesionales contratados por Sename (MINSAL, 2017).

Si bien la mayoría de los casos de los niños con algún trastorno psiquiátrico, estarían siendo medicados (MINSAL, 2017), el informe de la Universidad Diego Portales (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017) apunta a:

“excesiva e indiscriminada medicamentación que se les impone en los distintos centros. Esta práctica se utilizaría con frecuencia y de manera riesgosa para ellos, no solo por los posibles efectos secundarios de las distintas sustancias químicas, sino también por la interacción entre los medicamentos y, especialmente, porque el suministro se realiza sin la adecuada supervisión profesional y sin coordinación los profesionales de la salud a cargo de la atención” (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017, pág. 205).

### 7.2 Derecho a una alimentación sana

Los estándares mínimos de calidad para la atención residencial establecen, según el resultado esperado N° 13, que los “niños/as disfrutan de preparaciones alimenticias saludables que satisfacen sus requerimientos nutricionales. Los niños/as tienen oportunidades para planificar, comprar y preparar los alimentos en forma asistida y de

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

acuerdo a su rango etario y necesidades” (Sename, 2010, pág. 14). Para el logro de este resultado fija 11 estándares de manejo de alimentos.

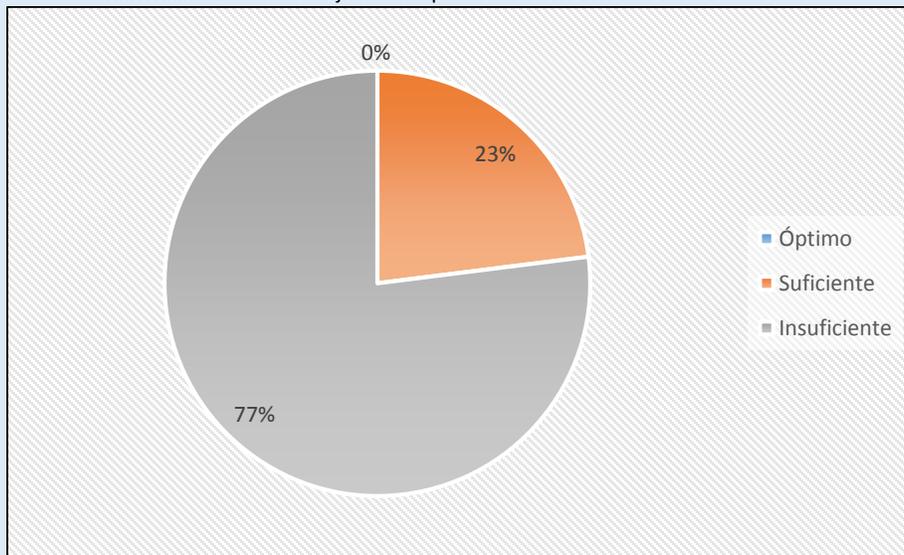
Al respecto la Contraloría General de la Republica constató que varios centros no cuentan con el certificado sanitario anual aprobado por el Ministerio de Salud, con lo que vulneran la regulación existente al respecto (Contraloría, 2015).

Por otra parte, el informe de Sename “Mi derecho a ser escuchado” del 2013, constató que el 12,69% de los niños se muestra insatisfecho con sus necesidades básicas de provisión y alimentación (Sename, 2013).

### 7.3 Derecho a una infraestructura y entornos seguros

Un aspecto altamente crítico y mencionado por la mayoría de los informes de todos los poderes del Estado, se refiere a la infraestructura de los centros. Según el informe del programa de fiscalización a centros residenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, solamente un 23% de los centros catastrados cumple con las normas mínimas establecidas en la regulación respectiva. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Ilustración 27: Porcentaje de cumplimiento de normas de infraestructura.



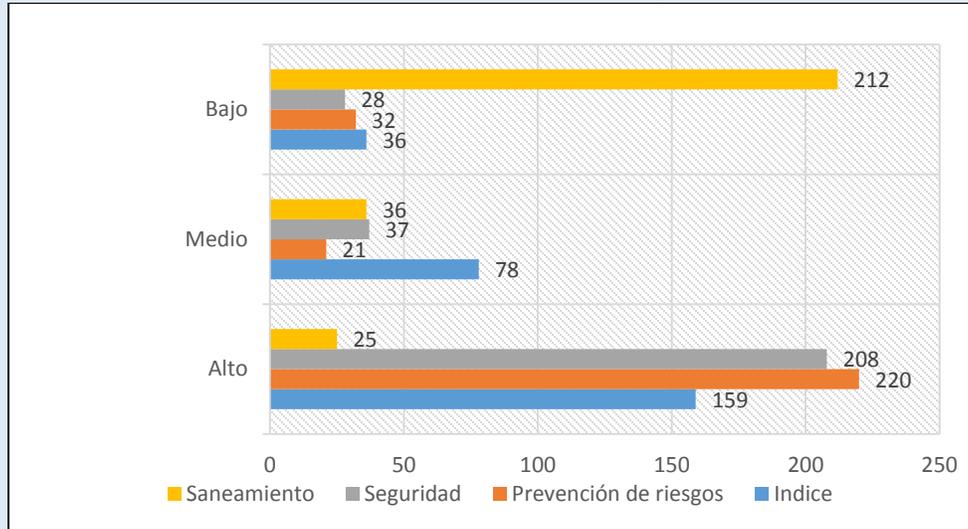
Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Este mismo informe, y tal como se demuestra en la Ilustración N°28, que un importante número de centros (en torno a los 200 de un total de 273) presentan un alto riesgo tanto en seguridad como prevención de riesgos.

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 28: Número de Centros con niveles de riesgo en infraestructura



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

La situación ha sido también mencionada por la auditoría de la Contraloría a los Centros realizada en 2015 (Contraloría, 2015) y por el informe de visitas del Poder Judicial (PJUD, 2016), los cuales detectaron:

- Servicios higiénicos insuficientes en relación a la cantidad de usuarios, no diferenciados por sexo y duchas no separadas con un notable deterioro en baños.
- Dormitorios ocupados por personas de diferente sexo y edad.
- No hay espacios multiuso para talleres o recepción de visitas.
- Alto nivel de deterioro de la infraestructura no aptas para acogimiento.
- Ausencia de protocolos en las residencias sobre seguridad, áreas de evaluación, extintores vencidos y vidrios rotos.
- Presencia de basura, desechos y desperdicios.

Esta situación se ve acrecentada con lo planteado por el informe de MINSAL en 2017 que constató:

“A mayor edad de los niños, niñas y adolescentes, la estructura de los CREAD se vuelve más restrictiva, lo que se observa en que existan espacios restringidos, períodos de tiempo bajo llave, en que se evite la interacción entre hombres y mujeres, en que los patios se vean vacíos y los adolescentes en las casas del CREAD. Esta situación ocurre a pesar de que solo un porcentaje reducido de los niños, niñas y adolescentes tiene trastornos conductuales graves, en contra de la creencia estigmatizada que se tiene de estos NNA” (MINSAL, 2017, pág. 36)

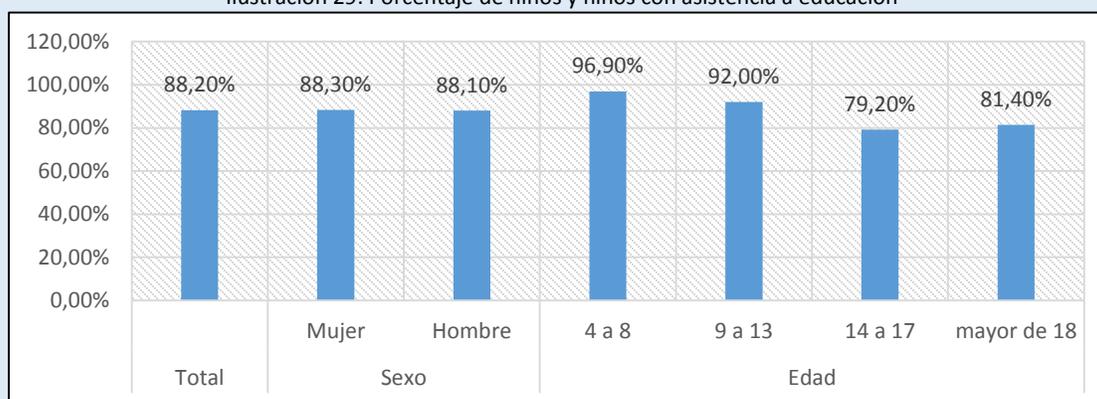
Esta situación vulnera una serie de derechos de la niñez y contradice lo planteado en las directrices de las Modalidades de Cuidado Alternativo de las Naciones Unidas.

## 7.4 Derecho a la educación

Según la entonces ministra de Educación, Adriana Delpiano, un tercio de los once mil niños de Sename están fuera del sistema escolar (Cámara de Diputados, 2017), lo que demuestra el problema que existe en cuanto al acceso a la educación.

Según el informe del ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y como se ve en la Ilustración N°29, el 88,2% de los niños y niñas de centros residenciales ingresa al sistema educacional, cifra menor en el tramo de 14 a 17 años de edad. Cabe destacar que el porcentaje de asistencia a la educación para la población entre 14 y 17 años en el país es de 96,3% (MDS, 2015).

Ilustración 29: Porcentaje de niños y niñas con asistencia a educación



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Existen serios problemas para que los niños y niñas se mantengan en el sistema escolar de manera regular y continúa. Según el informe de MINSAL, ello se debe a: dificultades de traslado, discriminación, problemas de conducta, períodos de permanencia transitorios y dificultades para la reintegración educativa. (MINSAL, 2017)

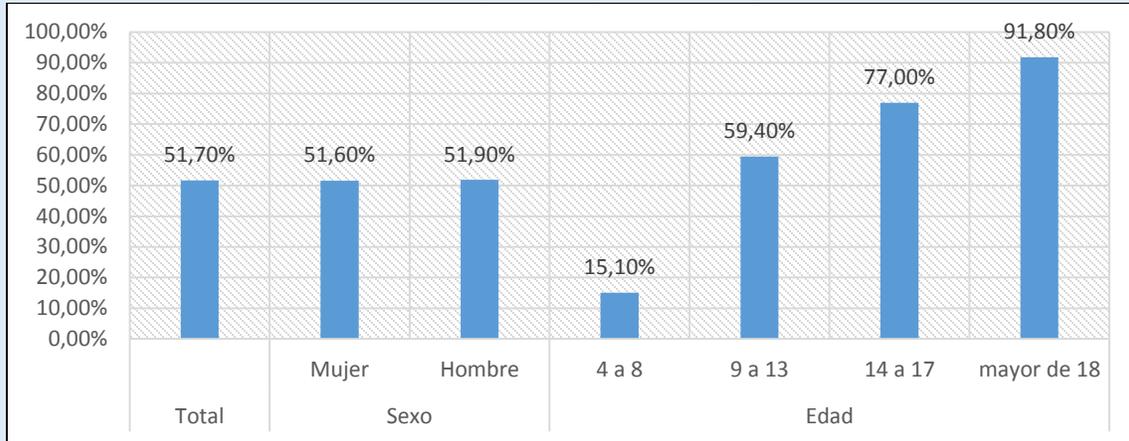
Lo anterior redonda en los niveles de rezago escolar de los niños y niñas institucionalizados. En la Ilustración N°30, se muestra que el 77% de los adolescentes entre 14 y 17 años tiene rezago escolar, en tanto que el 51,7% de los niños va atrasado en su aprendizaje.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El rezago escolar según este informe se refiere al atraso escolar en al menos un año de edad en el proceso educativo.

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

Ilustración 30: Porcentaje de niños y niñas con rezago educacional



Fuente: (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015)

Los programas de reinserción educativa no responden a esta realidad. Chile no cuenta con una política pública coherente para hacerse cargo de la exclusión escolar y no cuenta con vías oficiales claras para los procesos de reintegración educativa.

### 7.5 Derecho al buen trato y la no violencia

El riesgo y presencia de situaciones de abuso, violencia y tortura al interior de los centros residenciales es uno de los puntos más críticos mencionados en los informes investigativos del poder legislativo, de organismos autónomos y de la sociedad civil.

El informe de la Cámara de Diputados del 2014 relevó los hechos levantados por la investigación que realizaron el Poder Judicial y Unicef a los centros residenciales, donde se detallaban las agresiones físicas y abusos sexuales de funcionarios a niños y niñas. También se denunciaban diversas malas prácticas como castigo, aislamiento y falta de provisión de alimentos. En resumen, la salud física y psíquica del 60% de los niños, niñas y adolescentes corría un riesgo alto. (Cámara de Diputados, 2014)

El informe de DD.HH. de la Universidad Diego Portales da cuenta de la existencia de redes de prostitución al interior de Sename, manejadas por los mismos funcionarios, con redes inclusive en 2017 que fueron desbaratadas por la policía de investigaciones del país. (Alcaíno, Perret, & Soto, 2017) Lo mismo fue denunciado por el informe del Poder Judicial y de Unicef.

Por su parte, el informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos que se elaboró a partir de las visitas a centros residenciales del país, constató que 197 niños y niñas de un total de 405 entrevistados, denunciaron vulneraciones. Uno de cada cinco denunció maltrato físico;

uno de cada siete, maltrato mental o psicológico; y uno de cada quince, abuso o explotación sexual. (INDH, 2017)

En 2016, la Fiscalía Nacional inició una investigación a raíz de los fallecimientos y vulneraciones de derechos en los centros residenciales. Después de varias rectificaciones por parte del Sename, el organismo pudo determinar que 1.313 niños, niñas y adolescentes habían fallecido entre 2005 y 2016. Esta cifra involucraba tanto el área de protección de derechos como el de justicia juvenil. Inicialmente la Policía de Investigaciones (PDI) tomó 185 casos que se ampliaron a 258 casos. En enero de 2017, según el Jefe Nacional de Delitos contra la Familia Richard Bórquez,<sup>15</sup> concluyó que en el 70% de los casos existe responsabilidad de terceras personas, siendo muchos casos cuasidelitos.

## 8. CONCLUSIONES

La Fundación para la Confianza ha sistematizado brevemente los principales elementos de información existentes en relación a la situación de los niños y niñas separados de su medio familiar, con énfasis en la situación de los centros residenciales del país.

De la información recogida se puede señalar que:

1.- El sistema de protección a la niñez ha perdido totalmente su foco en los niños. Tenemos un sistema que se adecúa a las necesidades institucionales y no es capaz de adaptarse a las necesidades de cada caso. Esta situación se refleja en diversos problemas de articulación, gestión de redes, gestión de casos y modelos de atención.

2.-. Se necesita con urgencia mejorar los modelos de gestión de casos que prevengan desde un inicio la separación de los niños de sus familias y la institucionalización. Para esto se requiere de una representación jurídica leal y responsable que asegure el debido proceso a los niños y donde exista la posibilidad real de otras alternativas de cuidado con el adecuado seguimiento psicosocial para cada uno de los niños y niñas bajo protección.

3.- El sistema residencial necesita una profunda reconversión que tenga una mirada con enfoque de derechos. Sigue existiendo un alto número de niños institucionalizados por razones injustificadas, por carencia habitacional o por fallas en el proceso judicial. El tamaño promedio de los centros dista mucho de lo recomendado por las directrices internacionales, sobre todo en los centros de administración directa. Se hace necesario generar estándares claros y unificados, tanto para el sector público como privado, que permitan que las residencias provean un cuidado respetuoso, integrado a la comunidad y a los servicios

---

<sup>15</sup> Noticia extraída de <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/01/09/890432/Cerca-del-70-de-258-muertes-en-centros-del-Sename-registran-responsabilidades-de-terceros.html>

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

---

sociales y con una gestión de excelencia que asegure la calidad, accesibilidad y pertinencia que requieren.

4.- Es urgente y necesario que el Estado respete y dé cumplimiento de todos los derechos de los niños bajo su cuidado. La existencia de brechas de atención en salud mental, de exclusión escolar y de situaciones de violencia, tortura y abuso, resultan inaceptables. Se requiere generar una política pública planificada, estable y coherente que permita reducir todas las deficiencias existentes, mejorar los problemas de coordinación y no permitir nunca más la ocurrencia de actos de violencia estatal hacia nuestros niños y niñas.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaíno, E., Perret, S., & Soto, P. (2017). SENAME: El rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis. *Informe Anual sobre DDHH en Chile*, 163-215.
- Alcaíno, E., Perret, S., & Soto, P. (2017). SENAME: El rol del Estado, la tutela judicial de niños, niñas y adolescentes y la relevancia penal de la crisis. *Informe Anual sobre DDHH en Chile*, 163-215.
- Aldeas Infantiles SOS. (2013). *Panorama de las modalidades de acogimiento alternativo en Chile*.
- Andrade, C. (2009). *Corresponsabilidad Estado - Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas en Infancia en situación de vulnerabilidad social*. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
- Andrade, M. (2016). *Propuesta de rediseño al proceso de supervisión del Servicio Nacional de Menores*.
- BCN. (2016). *Acerca del gasto fiscal de SENAME. Principales Críticas*.
- Cámara de Diputados. (2014). *Informe Comisión Investigadora de Funcionamiento SENAME*.
- Cámara de Diputados. (2017). *Informe Comisión Especial Investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la Cámara de Diputados, por la aprobación del Informe de la Comisión Investigadora del SENAME en el año 2014*. Obtenido de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=35387&prmTIPO=INFORMECOMISION>
- CIDH. (2006). *Caso Ximenes Lopez Vs. Brasil. Sentencia 4 de julio 2006*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2013). *El derecho del niño y niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*.
- Consejo Nacional de la Infancia. (2015). *Estudio "Análisis del sistema actual de representación judicial de los niños, niñas y adolescentes por curadores ad litem y propuesta de un sistema de acceso a la justicia en el marco de un Sistema Integral de Garantías de Derechos"*. Obtenido de <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/09/Informe-final-estudio-curador-ad-litem.pdf>
- Contraloría. (2015). *Informe Consolidado N°981, con el resultado de la auditoría practicada en los centros colaboradores del Servicio Nacional de Menores a nivel nacional*.
- Cortés, F., & Concha, M. (2013). *Resumen Ejecutivo: Diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile*.
- FOCUS. (2012). *Estudio de Caracterización de Colaboradoras de SENAME que ejecutan Proyectos de Residencias de Protección y el Programa Familias de Acogida*.
- FOCUS. (2012). *Estudio de Caracterización de Colaboradoras de SENAME que ejecutan proyectos de residencias de protección y el Programa Familias de Acogida. Informe Final*.
- FOCUS. (2012). *Evaluación del gasto institucional del Servicio Nacional de Menores. Informe Final*.
- Hogar de Cristo. (2017). *Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes*. Santiago de Chile: Dirección Social Nacional.
- INDH. (2017). *MINUTA RESIDENCIAS*.
- Jara, M., & Albert, C. (2016). *Tribunales de Familia: las graves deficiencias del sistema de peritos. CIPER*. Obtenido de <http://ciperchile.cl/2016/08/30/tribunales-de-familia-las-graves-deficiencias-del-sistema-de-peritos/>
- MDS. (2015). *Encuesta CASEN*.

## INFORME TÉCNICO N°1

Niños y niñas privados de su medio familiar -Análisis sobre la situación de sus Derechos

---

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Informe ASCAR*.
- MINSAL. (2017). *Informe visita minal*.
- Muñoz, C., Fischer, C., & Chía, E. (2013). Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal. *Propuestas para Chile*, 115-150.
- Naciones Unidas. (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*.
- OPCIÓN. (2014). *Protección especial: Entre el rol garante del Estado y la prestación de servicios por parte de las organizaciones colaboradoras de Sename*.
- PJUD. (2016). *Informe Nacional Visitas a Hogares y Residencias de Protección Red SENAME y Privados*.
- SENAME. (2010). *Estándares mínimos de calidad para la atención residencial*. Obtenido de [http://www.Sename.cl/wSename/licitaciones/p18-30-07-2010/estandares\\_minimos.doc](http://www.Sename.cl/wSename/licitaciones/p18-30-07-2010/estandares_minimos.doc)
- SENAME. (2013). *Mi derecho a ser escuchado*.
- SENAME. (2016). *Catastro de la Oferta Programática de la Red SENAME 2016*. Obtenido de <http://www.Sename.cl/wSename/otros/op/CATASTRO-201603.pdf>
- SENAME. (2016). *Protocolos de Actuación para Centros Residenciales de la Red Colaboradora de SENAME*.
- UNICEF. (2015). Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. *Serie los Derechos de los Niños, una orientación y un límite(2)*.
- Unidad de Estudio SENAME. (2011). *Análisis sobre la aplicación del artículo 80 BIS*.