

MINUTA IDEAS FUNDAMENTALES ACERCA DE UN NUEVO SERVICIO DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA PARA NNA MESA DE INFANCIA - COMUNIDAD DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

PRESENTACIÓN

El año 2007 nace la Comunidad de Organizaciones Solidarias (COS), como un espacio de encuentro y articulación, con actualmente 160 Corporaciones y Fundaciones que trabajan en temas de superación de pobreza y exclusión social. Tiene como misión fomentar, fortalecer y motivar la colaboración entre las organizaciones, a fin de instalar la solidaridad como un valor de la cultura.¹

La COS cuenta con una Mesa Técnica de trabajo en Infancia, que representa a 80 organizaciones que intervienen con NNA. De ellas, más de 50 instituciones trabajan en temas de protección social siendo o colaboradoras o coadyuvantes de SENAME.²

El objetivo de la Mesa de Infancia de la COS es levantar necesidades y propuestas -desde la sociedad civil- en torno a los NNA de nuestro país. Enfatizando la relevancia de generar políticas públicas para la niñez con un sentido de realidad, pertinencia y urgencia.

Frente a la idea de legislar para crear un nuevo **Servicio de Protección Especializada para NNA (SPE)** el Consejo Nacional de Infancia solicita a la COS, el pasado 26 de julio, un documento de opinión, el que se entregaría, en carácter de consultivo, el día viernes 5 de agosto del presente.

1

La COS valora ampliamente la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajamos con Infancia y esperamos que el trabajo en conjunto no termine sólo en este documento, si no muy por el contrario, continúe.

Es urgente entender las necesidades de los NNA, comprender los desafíos y beneficios en el funcionamiento del sistema actual para luego crear, colaborativamente, un nuevo sistema de protección especializada.

CONSIDERACIONES PREVIAS FUNDAMENTALES.

1. Poner al centro -de toda toma de decisión, diseño e implementación- **el Interés Superior de los NNA buscando su mayor bienestar.**
2. **Reconocer y valorar la historia e iniciativas legislativas** que se han presentado e iniciado, como también el **trabajo técnico asociado a ellas.**
3. La modificación o rediseño del funcionamiento actual de SENAME debe necesariamente enmarcarse en un cambio del sistema. **Debe instalarse un sistema universal de garantías de derechos de la infancia**, con una legislación que esté acorde a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño ratificada por Chile el año 1990 y las Directrices del Cuidado Alternativo de la ONU (2010).

¹ Más Información de la Comunidad de Organizaciones Solidarias en www.comunidad-org.cl

² Se adjunta listado de Fundaciones y Corporaciones integrantes de la Mesa de Infancia.

4. Este cambio de sistema y paradigma de protección, no es un tema que requiere sólo el trabajo colectivo y coordinado de distintos ministerios o la promulgación de leyes. **Es un desafío país**, y por ende, **requiere la implicancia comprometida y coordinada de los tres Poderes del Estado (Legislativo, Judicial y el Ejecutivo) y de la Sociedad Civil.**
5. Para la creación de un nuevo Servicio de Protección Especializada (SPE), se requiere contar previamente con **una Ley de Garantía de Derechos**, que **defina una nueva institucionalidad** de infancia, que le de coherencia y marco a las políticas de infancia y, en específico, al SPE. Esto ha sido planteado por diversos organismos y actores, entre ellos, UNICEF en mayo 2015³ y también el Bloque por la Infancia en Agosto del 2012⁴.
6. Junto a esta Ley de Garantías, **consideramos que debe estar claramente establecido el órgano rector** autónomo responsable del diseño e implementación de la Política Nacional de Infancia, su respectiva bajada territorial y su presupuesto
7. Del mismo modo **la creación del SPE debe contar con que exista la figura del Defensor del Niño** de tal modo de velar que dicho SPE y su implementación quede resguardada.
8. Es imprescindible que el diseño de este SPE **se fundamente en la evidencia, evaluaciones e información técnica proporcionadas por las OCAS, Sename y otros organismos de infancia presentes en el país.**
9. La crisis actual requiere modificaciones profundas y paulatinas. Es un tema que se debe resolver - **estratégicamente- con una mirada a largo plazo, se requieren propuestas completas y coherentes que no sean improvisadas ni reactivas a la contingencia nacional.**

2

ASPECTOS NECESARIOS DE INCORPORAR.

1. El SPE debe contar con facultades y atribuciones que le permitan liderar un **trabajo interministerial, interrelacionado e interdependiente.**
2. Urge establecer cuáles serán los **estándares de calidad**, buscando que estos sean los más altos.
3. Se requiere necesariamente una **inversión de recursos** significativo para lograr subir los estándares de calidad. La exigibilidad de resultados debe estar acorde a los recursos otorgados. (cifras y costos en Chile y comparados). Junto con la inversión presupuestaria, **se debe garantizar una gestión eficiente y efectiva de los mismos.**
4. El **sistema de financiamiento** (ley de subvenciones) debe quedar establecido, de manera que exista continuidad en la atención de los NNA durante un proceso de transición
5. La bajada programática debe **recoger la experiencia nacional e internacional y a su vez, promover la innovación.**

³ UNICEF “Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile”. Mayo 2015.

⁴ El Bloque por la Infancia y la División del SENAME. 22 de Agosto 2012



6. El Sistema de Protección Especial debe **considerar el rol y la experiencia de la sociedad civil** en el trabajo en infancia. La Sociedad Civil -desde distintas instancias- debe participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de infancia.
7. Es necesario que se consideren los principios para el rediseño normativo del SPE planteados por Unicef (2015)
 - a. Protección reforzada del derecho de los NNA a su vida familiar.
 - b. Legalidad de las medidas de protección.
 - c. Necesidad y proporcionalidad de las medidas de protección.
 - d. Temporalidad de las medidas de protección.
 - e. Derecho de los NNA a ser oídos en los procedimientos de la protección.
 - f. Supervisión autónoma de las medidas de protección.
 - g. Especialización y diligencia excepcional en la dictación, supervisión y revisión de las medidas de protección.
 - h. Integralidad de la intervención en materia de protección especial: rol fundamental de la Administración.

PRINCIPIOS ORIENTADORES

1. **Protección Integral;**
2. Reconocimiento de los NNA como **sujetos de derecho.**
3. La **efectiva consideración de la familia y las comunidades** como el espacio más adecuado para el cuidado de los NNA y protección de sus derechos.
4. **Interés superior del NNA.**
5. El pleno respeto a la **participación** de los NNA y sus familias.
6. **Corresponsabilidad;** La familia, el Estado y la Sociedad son responsables de cuidar y proteger a los NNA.
7. **Reconocimiento de la diversidad de los NNA.** En edad, características culturales y psicológicas, condiciones físicas, etnia, género, migrantes, etc.
8. **Reconocer principio de no discriminación**
9. **Coordinación y colaboración** de los distintos actores del sistema.
10. **Eficacia y oportunidad en la respuesta.**
11. **Des judicialización.**
12. **Territorialidad. Georreferencia.**

OBJETO DEL SERVICIO

Garantizar la protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido **vulnerados/as o gravemente vulnerados, con o sin pérdida del cuidado parental o familiar**. Dicha protección y/o restitución debe hacerse de manera **preferente al interior de sus familias y comunidades considerando la diversidad** de los NNA en cuanto a edad, características culturales y psicológicas, condiciones físicas, etnia, género, migrantes, entre otros.

Objetivos estratégicos.

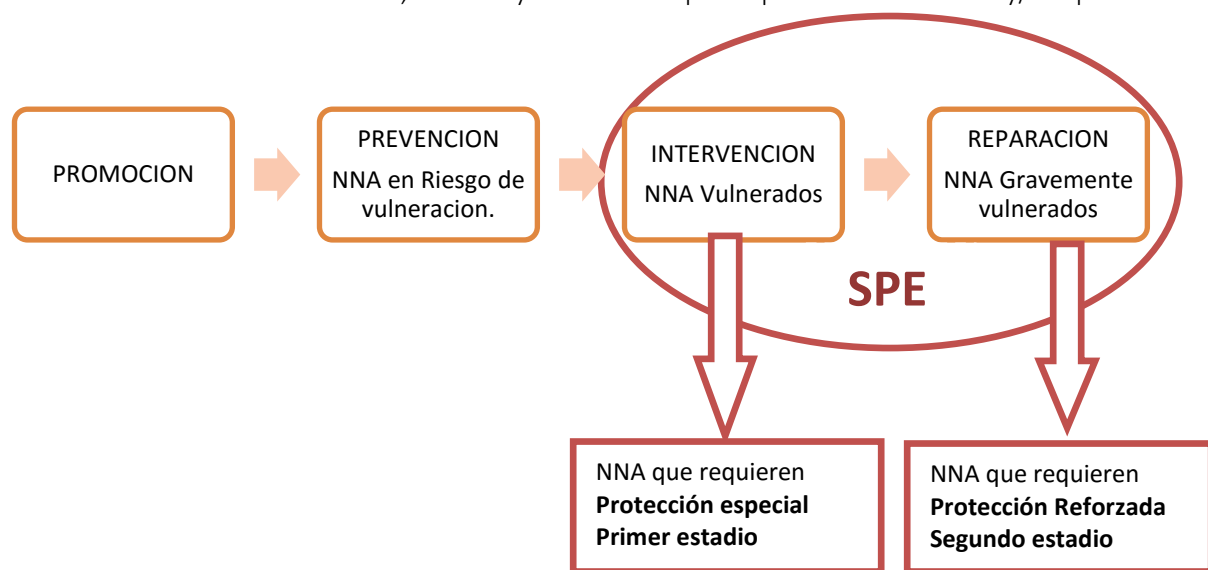
1. Diseñar, administrar y proveer servicios y prestaciones de protección especializada a través de la ejecución de los organismos especializados sin fines de lucro de la sociedad civil.
2. Coordinar y articular los distintos servicios gubernamentales y los organismos especializados sin fines de lucro de la sociedad civil.
3. Evaluar y adecuar continuamente la oferta de programas de acuerdo a las necesidades y características de los NNA y sus familias, garantizando el más alto estándar de calidad.
4. Conocer la situación de los NNA a nivel Nacional a partir de información fidedigna. Investigación y estadística.
5. Garantizar el cumplimiento de acuerdos internacionales en materia de protección especial.
6. Garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
7. Garantizar y Monitorear que se adopten acciones de protección, rehabilitación o restitución de derechos.
8. Detectar oportuna y eficazmente las situaciones de vulneración de derecho de NNA
9. Asegurar la transición progresiva de las líneas de protección universal y prevención hacia el nuevo SPE.⁵
10. Adoptar medidas para la identificación , notificación e investigación de hechos constitutivo de violencia que amenazan o afectan el ejercicio de los derechos de los NNA y que ponen en riesgo su cuidado parental

⁵ Debido a que al momento de elaborar la presente Minuta no se cuenta con la claridad sobre la institucionalidad en la cual estará inserto y considerando que el actual SENAME tiene líneas de promoción y prevención, nos parece importante que se establezca que dicha responsabilidad recaerá en el nuevo SPE quien debe asegura la transición progresiva. Del mismo modo, debe considerarse que el SPE tiene que tener una fluida comunicación con las líneas de Promoción y Prevención Primaria.

SUJETO

NNA y sus familias que han sido vulnerados o gravemente vulnerados en sus derechos y requieren una protección especial. Especialmente cuando la familia presenta dificultades para garantizar dicha protección.

En el continuo de la intervención, los NNA y sus familias que requieren Intervención y/o reparación.



(*)⁶

Cabe hacer presente que hay organizaciones de la COS que consideran que el SPE debe necesariamente partir en la reducción de daño que evite la pérdida de cuidado parental como también que monitoree procesos de re vinculación familiar y así evitar una nueva institucionalización. De este modo el SPE actúa como bisagra y se coordina con la línea promocional del ente rector de la política universal de niñez. Es decir, incorpora el cuadro de PREVENCION dentro de la definición del Sujeto del SPE:

A juicio de UNICEF⁷, una de las falencias del SPE chileno tiene relación con la excesiva discrecionalidad en la determinación de la vulneración o amenaza del derecho en cada caso. EL actual Sistema no cuenta con elementos formales ni objetivos para determinar la afectación al bienestar o interés superior.

De este modo, consideramos que en las medidas de protección (tanto administrativas como judiciales) que adopte el SPE debe ajustarse a los **principios de legalidad** por lo que los hechos que ameritan dicha medida deben estar escritos de forma tal, que no admita confusiones.

⁶ De acuerdo a la definición de UNICEF, **primer estadio**; dado por situaciones que no revisten alta gravedad y que permiten que la intervención aplique en el propio contexto de vida (familia y comunidad) del NNA. **Segundo Estadio** si la gravedad de la amenaza o vulneración de derecho del NNA es de mayor intensidad (...) se debe proveer un contexto de vida apropiado que lo aleje de la vulneración o amenaza. UNICEF "Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile". Mayo 2015.v

⁷ UNICEF "Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile". Mayo 2015.

La recomendación que hace UNICEF al respecto indica que debiese precisarse, en el texto de la ley, las diversas situaciones específicas que describen una amenaza o vulneración grave a los derechos de los NNA.⁸

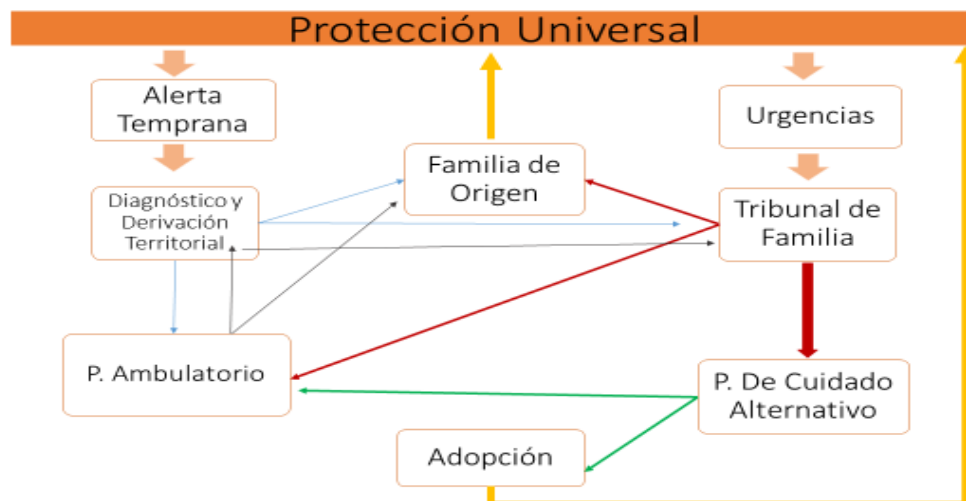
Algunas de dichas situaciones específicas de amenaza o vulneración:⁹

Primer Estadio	Segundo Estadio
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de atención física o psíquica al NNA por parte de sus cuidadores. • maltrato físico o psicológico como patrón crónico de violencia • Las carencias que, por no poder ser adecuadamente compensada en el ámbito familiar, ni impulsadas desde este mismo ámbito para su tratamiento, puedan producir la marginación, la inadaptación o desamparo. • Falta de escolarización inicial. • Dificultad de los cuidadores para controlar conductas del NNA que lo ponen en riesgo a él y su entorno. • Niños/as viviendo en sectores caracterizados por la presencia de grupos con comportamiento delictivo (quienes impactan fuertemente en la convivencia de la comunidad) • Inducción de los NNA a la mendicidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Negligencia grave, • Abandono • Cesión Voluntaria • Maltrato físico o psíquico grave • Abuso sexual, • NNA que presentan conductas abusivas de carácter sexual, • Víctimas de las peores formas de trabajo infantil, • Explotación sexual comercial infantil, • Deserción escolar prolongada, • Consumo problemático de drogas del NNA- • Vínculos familiares donde predomina la violencia intrafamiliar (VIF). • Trastornos psíquicos o consumo problemático de drogas / alcohol de cuidadores que atentan contra el cuidado del NNA. • Niños/as viviendo situación de calle • Inducción de los NNA a la delincuencia. • Obstrucción de los cuidadores a la investigación de hechos eventualmente constitutivos de delito.

⁸ *Ibíd.*,

⁹ Tomadas de diferentes fuentes. Entre ellas, UNICEF “Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile”. Mayo 2015.

EL CAMINO DE LOS NNA



1. Todos los NNA están en Protección Universal
2. Los Organismos de Alerta temprana derivan la situación de un NNA a la Unidad de Diagnóstico y Derivación Territorial, quien, luego del diagnóstico:
 - a. Señala que NO existe situación que amerite SPE y el NNA vuelve a la Familia de Origen.
 - b. Ingresa al NNA al Programa Ambulatorio.
 - c. Deriva los Antecedentes Diagnósticos al Tribunal de Familia solicitando Cuidado Alternativo.
3. Situaciones de Urgencia ingresan al Tribunal de Familia quien puede:
 - a. Señalar que NO existe situación que amerite SPE y el NNA vuelve a la Familia de Origen.
 - b. Ingresar al NNA al Programa Cuidado Alternativo.
 - c. Si considera que se requieren más antecedentes y que estos pueden ser recopilados con el NNA viviendo con la familia, deriva los antecedentes a la Unidad de Diagnóstico y Derivación Territorial.
4. Los NNA que ingresan al Programas Ambulatorios, luego de la intervención
 - a. Las familias de Origen garantizan, de manera autónoma, la protección de los derechos de los NNA sin el apoyo del Programa Ambulatorio.
 - b. Si no hay avances o se agudizan las vulneraciones, vuelve a la Unidad De Diagnóstico y Derivación Territorial, quien entrega los Antecedentes al Tribunal solicitando Cuidados Alternativos.
 - c. Deriva los Antecedentes Diagnósticos al Tribunal de Familia solicitando Cuidado Alternativo.
5. Los NNA que ingresan a cuidados Alternativos, luego de la Intervención
 - a. Ingresan a programas ambulatorios bajo el cuidado de la familia de Origen.
 - b. Son derivados a Programas de Adopción, para que mediante esta vía puedan restituir su derecho a vivir en familia.

LINEAS DE TRABAJO DEL SPE ¹⁰

Previo al ingreso al SPE se contemplan dos funciones;

- **Diagnóstica Ambulatoria Local;** responsable de la realización del diagnóstico de la situación del NNA y de su grupo familiar. Este diagnóstico debe realizarse con instrumentos objetivos de evaluación psicosocial y familiar los cuales deben estar definidos y estandarizados.
- **Resolutiva de carácter público indelegable.** Determina y deriva al Programa Ambulatorio correspondiente o bien, deriva los antecedentes al Tribunal de Familia solicitando Cuidado Alternativo.

De este modo, el **ingreso al SPE puede originarse o de manera administrativa** (cuando no significa la pérdida del cuidado parental) **o bien vía judicial** en caso que se requiera, para la protección del NNA, cuidados alternativos.

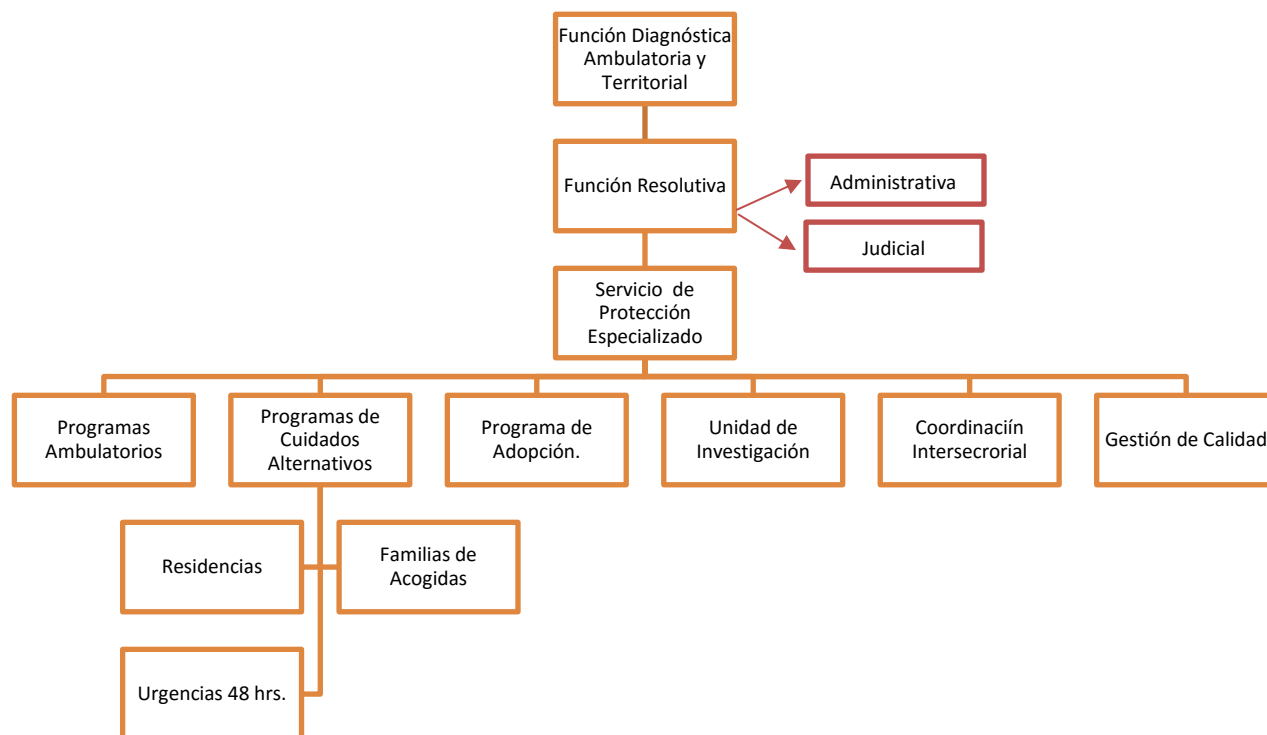
Consideramos necesario que el nuevo SPE cuente con una Administración que contemple diferenciadamente los tres ejes técnicos de protección: P. Ambulatoria, P. de Cuidados Alternativos y Adopción. Del mismo modo, debe contemplarse que existan funciones de Investigación, Coordinación Intersectorial y Gestión de Calidad.

Consideramos que los NNA sujetos de atención del SPE en Programas de Cuidados Alternativos, son los más vulnerables del sistema y por ende deben ser prioridad en los programas de reparación, educación, capacitación, salud (física, dental y mental), entre otros.

Del mismo modo, se debe priorizar la atención de sus familias en los programas que fortalezcan el ejercicio de la parentalidad y recuperación del cuidado. Por ejemplo, programas de rehabilitación en consumo de drogas, Programas de fortalecimiento de habilidades parentales, evaluación de habilidades parentales, evaluaciones toxicológicas u otras del SML, subsidios habitacionales, programas de capacitación y empleo, prioridad en la fijación de audiencias de protección y de adopción, entre otros. **De tal modo de garantizar que el tiempo que un NNA está privado del cuidado de su familia sea el mínimo necesario y que responda a los procesos de intervención y no a esperas administrativas.**

¹⁰ Algunos integrantes de la mesa consideran que se debe considerar en las licitaciones que cada uno de los programas contemplen cobertura administrativa y judicial diferenciada, de tal modo de evitar que los programas ambulatorios operen solo con derivaciones judiciales (como ocurre actualmente). Otros consideran que ello no debiese ser necesario si se establece de manera adecuada la verdadera necesidad de atención y se garantiza la oferta programática correspondiente.

DIAGRAMA LINEAS DE TRABAJO



Rol de la Sociedad Civil

La sociedad civil se ha caracterizado –históricamente- por surgir desde las necesidades de las personas, visibilizando sus problemáticas y dando respuestas donde el Estado no ha sido suficiente. Su rol ha ido en la línea de empoderar a las personas y comunidades, operando de manera eficiente y muchas veces a menor costo. Logra movilizar recursos humanos y económicos desde el mundo privados y las comunidades a temas sociales. Tiene un rol de promoción de la confianza y la diversidad. Fomentando el desarrollo de valores humanos, como altruismo y la solidaridad.

En materia de niñez fueron las Organizaciones de la sociedad civil que, movilizadas desde conmoción y filantropía, se hicieron cargo de los temas de infancia cuando aún el Estados no participaba de acciones en esa materia. Han recorrido un camino de profesionalización e innovación, acumulando amplios conocimiento y experiencia técnica y metodológica. Todo ello con el objetivo de mejorar la calidad de atención a los NNA y sus familias. Este saber también se ha puesto a disposición de Estado con el fin de enriquecer la política pública en un trabajo colaborativo en favor de los NNA y sus familias.

- De este modo consideramos que la Sociedad Civil debe tener un rol protagónico y corresponsable participando de manera vinculante en el logro de los objetivos estratégicos del SPE.
- Consideramos que su rol ya no debe entenderse sólo como ejecutores, sino que también en el diseño y evaluación de las líneas de acción. Generándose los mecanismos que aseguren dicho rol.
- Las organizaciones de la sociedad civil deben garantizar los más altos estándares de calidad. Tener prácticas de transparencia y no tener fines de lucro.

Rol del Estado.

El Estado debe tener un rol Garante de derechos. Su misión es diseñar, articular, planificar, evaluar el SPE.

- Debe garantizar la existencia de oferta programática acorde y suficiente.
- Separar el rol de fiscalización del rol de ejecutor.
- Solo implementar o ejecutar programas de manera excepcional. Cuando el Estado, ejecute programas, debe hacerlo en las mismas condiciones, estándares y recursos que le exige a las Organizaciones Sin Fines de Lucro.
- Rol exclusivo de la función resolutoria no judicial
- Responsable de los macro procesos: Control de Gestión, Mejora continua y evaluación de impacto, Coordinación Intersectorial.
- Exigir los más altos niveles de calidad, garantizando el financiamiento de ellos.
- Garantizar la provisión de una oferta programática pertinente y de calidad para los NNA en riesgo de perder el cuidado parental o que lo han perdido

10

Documentos que se adjuntan

- COS, Listado de organizaciones de la Mesa de Infancia
- COS, Documento Ruta de Intervención en Infancia de la COS
- COS, Presentación Power Point Ruta de Intervención en Infancia de la COS
- COS, Propuesta para la infancia en Chile COS.
- BLOQUE POR LA INFANCIA, El Bloque por la Infancia y la División del SENAME 2012
- OBSERVA sobre el derecho a vivir en familia; Documento de indicadores para monitorear cumplimiento de directrices sobre formas de cuidados alternativos , 2015 , Observa sobre el derecho a vivir en familia
- UNICEF “Hacia un rediseño normativo del sistema de protección especial de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile”. Mayo 2015.