

# **AL NIÑO ABANDONADO EN CHILE**

**LA HERENCIA DEL REGIMEN MILITAR**

**ESTE LIBRO SE PUBLICA CON EL APOORTE DE  
RADDA BARNEN**

**©OSVALDO TORRES G.**

**Primera edición 1986**

**Segunda edición 1990**

**D.N.I.-CHILE**

**Ramón Carnicer 81 Dpto 606**

**Santiago**

**ISBN 956-7099-01-03**

**Composición y Diseño CRAN Ltda.**

**María Luisa Santander 537-Santiago**

**Fotografías: Alain Montané**

**Portada: Marcela López O.**

**Impreso en los talleres de:**

**Arlequin Ltda.**

**Germán del Sol 2097-Dpto.2**

**Santiago**

**IMPRESO EN CHILE/PRINTED IN CHILE**

Nuestros agradecimientos a todos los que desinteresadamente colaboraron para el mejor resultado de este trabajo. En especial a José Miguel Casanueva y Ana María Hurtado, así como a Pedro A. Casanueva y María Angélica Escobar por su contribución en los aspectos jurídicos de la investigación, todos ellos de la filial Concepción de Defensa de los Niños Internacional.



## PROLOGO

*“Es desesperadamente fácil ignorar los derechos de los niños abandonados y es igualmente fácil su violación activa. Son los derechos socio-económicos tales como la protección de la explotación y acceso a servicios de salud; los derechos culturales como a la educación básica, y los derechos civiles que los protejan de tratamientos crueles y de institucionalizaciones inapropiadas. Y el derecho fundamental que apuntala al resto: el derecho a la infancia.*

*Respondiendo a la creciente preocupación sobre la situación de esos niños indefensos, Defensa de los Niños Internacional auspició una investigación en 1986-1987 para estudiar las causas y ramificaciones del abandono desde el ángulo de los derechos del niño. Se comisionaron estudios en trece países de América Latina, Asia y Africa. Uno de los países latinoamericanos seleccionados fue Chile. Este libro es el resultado de una investigación ulterior y de la actualización de la información basada en el informe original preparado entonces por la Sección chilena de DNI.*

*Hay dos razones principales para publicar un libro como éste:*

*— Echar las bases para lograr una mayor conciencia y comprensión públicas de la situación global de estos niños, con vista a estimular más y más gente, sean profesionales o no, para que asuman su defensa;*

— Poner a la disposición de los responsables por la toma de decisiones —a nivel local, nacional e internacional— datos y análisis serios que puedan ser utilizados para determinar políticas y prácticas que afecten a estos niños.

Este libro es producido en el año que comienza con la apertura para la firma de la largamente esperada Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. En justo seis meses, la mayoría de los gobiernos del mundo —incluyendo el de Chile— han firmado este tratado, en lo que esperamos pueda ser interpretado como un despliegue masivo de un compromiso de mejorar la situación de todos los niños, con una prioridad especial para los más desfavorecidos y vulnerables, aquellos que tienen que arreglárselas por su cuenta.

Quizás esta acometida general de los gobiernos para asociarse a la Convención refleje también el darse cuenta que los niños de hoy no pueden esperar. El niño de 8 años para quien su madre ya no tiene la fuerza o los medios para cuidarle y aquellos niños para quienes la realidad cotidiana es pedir limosna, los abusos, la pequeña delincuencia y una total inseguridad, serán adultos hacia el fin del siglo. Para la humanidad, diez años es una partícula de tiempo en la historia; pero para el niño es más de la mitad de su "infancia".

Desde luego, el desafío es tremendo. Por una parte, los niños son abandonados en virtualmente cualquier país en el mundo, y por otra parte prevenir y responder al fenómeno de cualquier manera significativa requiere una vasta gama de medidas a ser apoyadas y aplicadas dentro de los países y por la comunidad internacional.

Este libro está destinado a contribuir a asegurar que el desafío sea asumido de la manera correcta y en el tiempo correcto: ¡ahora!

Nigel Cantwell

Ginebra, junio 1990.

# LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS ABANDONADOS

La presente investigación la he podido desarrollar gracias al apoyo de los miembros de la sección chilena de la Defensa de los Niños Internacional, D.N.I., y contó con la valiosa ayuda de muchos interesados en este problema que dedican lo mejor de sus esfuerzos a buscar soluciones prácticas y cotidianas para la niñez abandonada.

Su primera edición la hicimos en 1986 y sobre la base de ella hemos actualizado un conjunto de datos y elementos de análisis. Sólo se ha mantenido como base el texto original en algunos capítulos, para así demostrar las condiciones en que se desarrollan la vida de los niños y las Organizaciones No Gubernamentales que han hecho un trabajo la mayoría de las veces no reconocido ni apoyado por las anteriores autoridades.

Abordar el problema del niño abandonado es de por sí complejo, en tanto su definición, sus causas, las repercusiones en el menor y en la sociedad son cuestiones que recién comienzan a interesar a autoridades, profesionales y la propia comunidad. Esto produce varios problemas en una investigación, tales como la falta de datos concretos, verificables y asequibles; la inexistencia de categorías y definiciones comunes en torno al tema; las dificultades para establecer contactos directos con los menores de la calle y los que viven en instituciones. Estos elementos, unidos a un enfoque que busca no sólo establecer si la ley asegura los derechos de los niños abandonados



sino también el estado de ellos, hizo que la investigación tuviera tropiezos importantes como para llegar a conocer la extensión y profundidad real de este drama.

Nuestra intención en la investigación fue llegar a una concepción de menor abandonado, establecer su situación general y proponer algunas conclusiones útiles para el trabajo que desarrollan las instituciones y organismos preocupados del problema. Con los nuevos datos que entregamos, esta investigación también puede ayudar al necesario balance de lo que nos heredó el régimen militar en este campo. No pretende ser un balance acabado de la gestión anterior en relación con los niños, por lo que habrá elementos del balance necesario que deben ser profundizados. Lo anterior agrega otro elemento para poder abrir un debate a fondo sobre el estado de la niñez en Chile, más allá de las frías cifras que muchas veces protegen, con su frialdad, el drama humano de los más desprotegidos y vulnerables.

Es importante reiterar que el enfoque de este trabajo está dirigido a los niños hasta la edad de 17 años, tal cual lo contemplan las convenciones internacionales, para todas las sociedades en que no les han concedido derechos políticos a los menores de esta edad.

Es muy probable que muchas afirmaciones nuestras no cuenten con el beneplácito de algunos, pero es muy difícil dejar tranquilos y satisfechos a todos los estamentos de nuestra sociedad, ante un problema de la gravedad y extensión como es la niñez abandonada. Esperamos que esta investigación sirva para promover el debate, difundir el tema, interesar a nuevas personas y organizaciones con el objeto de que, de manera conjunta, se tomen las iniciativas tendientes a ir dando soluciones más definitivas al problema.



Población Las Turbinas

# I

## LA POBREZA, EL ABANDONO DE LOS NIÑOS Y SU MAGNITUD

Visto desde el punto de vista legal, en nuestro país no existe una definición adecuada de abandono. Esto significa, de hecho, que nos encontramos con una legislación poco apropiada para enfrentar un problema que asume características sociales.

La definición legal de abandono que nos entrega la ley 18.618 es aquella limitada a la denuncia que hace el padre ante una Comisaría de Carabineros o ante un Tribunal de Menores por el abandono de hogar por parte del menor. Esto, como se ve, es completamente inadecuado como forma de definición del menor abandonado en tanto problema social.

Consecuentemente con lo anterior, no hay estadísticas que cuantifiquen el problema y éstas, por lo tanto, se reducen al número de casos en Tribunales de Menores por distintos motivos: mendicidad, vagancia, hurto, droga, tuición, etc.

Para fines investigativos, las definiciones sobre el menor abandonado no son comunes, aunque se ha avanzado de manera más colectiva en la búsqueda de una similar concepción entre las personas que trabajan en organismos no gubernamentales.

Primariamente podemos dividir el abandono en dos categorías:

- a) Aquellos niños abandonados de hecho y con daño:

drogadictos, prostitutas, niños en conflicto con la justicia (robo, hurto, homicidio, etc), desnutridos, con déficit físico o mental, orfandad no resuelta y menores en instituciones.

b) Menores en alto riesgo o con grados de abandono:

1.- Por condiciones económico-sociales directas: joven cesante; segregación social, cultural o política; niño trabajador callejero, o mendigo.

2.- Por problemas familiares: alcoholismo paterno, padres delincuentes o madre prostituta, niño maltratado, agredido sexualmente, con abandono psicológico, falta de estímulo, disgregación familiar.

En síntesis, el menor abandonado es aquel que, por razones económicas, sociales o físicas, presenta alguna patología o está en peligro de ser afectado definitivamente en la medida en que no se incorpore a algún programa preventivo. Hay que señalar que las causas intrafamiliares no explican por sí mismas la extensión del deterioro y del abandono de los niños, siendo las condiciones económicas y sociales elementos determinantes. Hay en esta afirmación dos consecuencias inmediatas: por una parte, el niño abandonado no existe como resultado de la "desidia" o "falta de cariño" de los padres, como lo pretende cierta ideología; y, por la otra, la solución a este problema requiere de una política global y también de nuevos criterios jurídicos para tratarlo.

Los menores abandonados son vistos por la sociedad como una carga, ya sea para el presupuesto nacional o por las diversas medidas de protección que se deben tomar y que implican colocarlos en instituciones donde se intenta darles sustento y educación. Claro que a ello accede una minoría: los niños que llegan al sistema institucionalizado.

En relación a cómo afecta el abandono según los sexos y tomando como indicador sólo las estadísticas de los Tribunales de Menores, existe una mayor proporción de menores hombres que niñas y se

constata que 13 mil 742 causas criminales corresponden a hombres y 6 mil 803 a mujeres. Aunque es mayoritario el abandono de hogar denunciado en los casos de mujeres (944) que en los de hombres (521). Para los varones, la mayoría de las causas son por hurto, robo y vagancia.

No hay una relación entre el abandono y una posible incapacidad de sobrevivir por debilidad física de esos niños. Más bien, los niños que viven en ambientes familiares deteriorados se ven compelidos a desarrollar formas de sobrevivencia que los colocan en una posición de mayor fuerza física y agudeza de los sentidos, en relación a los niños que no se ven obligados tempranamente a luchar por sobrevivir. Existe en las instituciones un número importante de niños con déficit mental (4,2 por ciento); y en los programas de protección simple los niños con C.I. normal lento y límite alcanzando un 60 por ciento. Pero esto, más que una causa del abandono del niño, es una expresión de éste, al igual que los índices de subalimentación que tienen mayoritariamente los menores que ingresan a los Centros de Orientación y Diagnóstico.

En relación a la frecuencia con que se produce el abandono de bebés o niños, es difícil establecerla. Lo que sí se da, es un abandono temporal de los menores entre 6 y 16 años, los que deambulan en las calles, en otras provincias distintas a las de origen y en las instituciones para menores.

Hay una mayor incidencia del abandono y llegada a las instituciones de menores en el grupo etario de 13 a 16 años. Lo que puede explicarse porque corresponde a la fase en que los padres consideran que el niño debe buscar su propio sustento en la medida en que a ellos no les es posible dárselo. Esto impulsa a la familia a recurrir al sistema institucional para que aseguren a su hijo la alimentación y la educación.

Los menores que son incorporados a los programas de prevención y protección simple que desarrolla el Estado provienen, según las propias fuentes oficiales, en su mayoría (más del 90 por ciento) de familias que viven en extrema pobreza.

Este dato, verificable a simple vista, nos obliga -ante la inexistencia de datos contables sobre la cantidad de niños abandonados- a dimensionar la magnitud de la extrema pobreza en el país para de allí deducir la cantidad de niños afectados por distintas formas de abandono.

Según el gobierno militar, la extrema pobreza había disminuido desde 1970, cuando afectaba al 21 por ciento, al 14,2 por ciento en 1982 y al 12,4 por ciento en 1987. Para alcanzar esta cifra las autoridades anteriores cambiaron los índices de medición en relación con los utilizados en 1970, dándole más importancia a la posesión -por las familias- de artefactos electrodomésticos, red de agua y alcantarillado y a la existencia de hacinamiento, que a la satisfacción de las necesidades de alimentación y trabajo. Este criterio es útil, entonces, sólo para conocer el grupo de familias que, siendo pobres, tienen problemas habitacionales.

Investigaciones independientes (ILADES) señalan que la medición de la extrema pobreza y de los grados de pobreza debe hacerse sobre la base de una canasta de alimentos con un mínimo de calorías y proteínas, que determinan los organismos de las NN.UU. Utilizando este concepto, una investigación de 1985 señala que el 30 por ciento de la población (3.600.000 habitantes) vivía en condiciones de extrema pobreza. A. Torche calculó para el año 85 que la población indigente, es decir, en extrema pobreza, que no accede a niveles mínimos de consumo alimentario y con condiciones deterioradas de vida material, alcanza al 25 por ciento, es decir, a tres millones de chilenos.

Otro estudio, realizado por la Universidad Católica, arrojaba en 1985 la existencia de un 46 por ciento de familias imposibilitadas de adquirir los alimentos mínimos para vivir, es decir, que viven en condiciones de pobreza. Si se adopta el criterio de ODEPLAN sobre el número de familias que accedían en el año 86 al Subsidio Único Familiar, se corroboran las cifras anteriores, en tanto son 5 millones de personas las beneficiarias, debido a su situación de riesgo social o pobreza.

Lo anterior se confirma con los estudios sobre la distribución del ingreso. ILADES, en 1985, concluyó que el 10 por ciento más rico de la población (1.200.000) recibía el 46 por ciento del ingreso nacional, en tanto que el 10 más pobre sólo recibe el 1,5 por ciento del ingreso nacional. Para el año 88, el cálculo de UNICEF no arroja variación, al ratificar que el 30 por ciento de la población recibe un 7.54 por ciento del ingreso y el 10 por ciento se apropia del 46.78 por ciento de los ingresos.

Según la Academia de Humanismo Cristiano (P.E.T.), en Santiago el consumo real para el 20 por ciento de las familias ha disminuido, entre los años 1969 y 1978, en un 31 por ciento y para las de mayores ingresos ha aumentado en un 15,6 por ciento. Este mismo instituto señala que, para el año 89, la indigencia en el Gran Santiago llegaba al 15 por ciento y la cantidad de pobres a un 41 por ciento de las familias. No está de más señalar que la evolución del salario mínimo fue de US\$ 104,00 en 1980 a US\$ 53 en 1988.

Si se aborda este tema por regiones, nos encontramos con que existen algunas más deterioradas. La IV Región acusa el 24 por ciento de su población en extrema pobreza, de acuerdo al criterio ODEPLAN 1987. Le siguen la XI y la IX con 18 y 17 por ciento, respectivamente. Si se toma en consideración la cesantía para el mismo año, vemos que las Regiones más perjudicadas son la Metropolitana, con un 10 por ciento, y la VIII, la II y la IV, todas con un 9 por ciento.

Recientemente UNICEF ha calculado la magnitud de la pobreza en Chile, considerando como población vulnerable la que tiene alguna necesidad básica insatisfecha, en 4.589.627 personas.

Desde el punto de vista de la cesantía -que es un factor que provoca la mayor desestabilización familiar, pérdida del rol paterno, falta de ingresos estables, etc., ésta era en 1973 de un 4 por ciento (145 mil personas), en tanto hacia fines de 1983 alcanzó a 1.038.200 personas (25 por ciento). Esta situación de alza de la cesantía obedece a dos factores: uno coyuntural, relativo a una crisis recesiva larga (1982-1984); y otro estructural, de ordenación del modelo económico, que

mantiene durante los años 80 el índice de cesantía sobre el 15 por ciento, como promedio. El impacto de este hecho para medir la pobreza es enorme, pues ésta penetra en hogares de diverso tipo, con familias estructuradas que a lo largo del tiempo sufren los efectos señalados arriba, los que repercuten en la infancia de manera más dura.

Todo esto afectó especialmente a los sectores que ven deteriorado su nivel de vida, nutrición, escolaridad, acceso a la salud, etc. El grupo familiar de la extrema pobreza desarrolla características tales como un alto número de miembros, baja proporción de personas con trabajo, alto índice de jefes de hogar femeninos, por ausencia del padre, y una elevada proporción de menores de 15 años. La cesantía prolongada provoca un daño de difícil reparación en plazos medianos, pues las rupturas familiares, la pérdida de los conocimientos técnicos por desuso, la socialización de los hijos en condiciones familiares críticas, no son de fácil superación.

Se agrega a lo anterior el proceso de modernización y la alta concentración urbana de la población. En el Gran Santiago vive un 38 por ciento de la población (4.318.010), que, sumada a la de las ciudades de Concepción, Talcahuano, Valparaíso y Viña del Mar, se eleva al 48 por ciento del país, lo que muestra un desarrollo económico muy desigual y una imposibilidad de absorber la migración en fuentes de trabajo, vivienda y servicios.

Estas familias ven restringidos los medios que les permiten proporcionar alojamiento, vestuario, medicamentos, educación apropiada y cuidados necesarios a sus hijos, llegándose así a un elevado número de niños que carecen de todo, aun de los medios para satisfacer sus necesidades más elementales.

Estos menores, por lo general, van a engrosar la ya alta cifra de menores en situación irregular o con diversos grados de abandono social o familiar.

El mencionado estudio de ILADES señala que hay 1.200.000 niños en situación de vulnerabilidad en todo el país. F. Dashe, en un estudio sobre el menor en situación irregular en las ciudades de

Concepción, Valparaíso y Santiago, hecho para UNICEF, calcula en 66 por ciento los menores en pobreza crítica. Fuentes de la Pastoral Juvenil de la Iglesia Católica señalan que llega a 600.000 la cifra de niños en situación irregular, o en diversas formas de abandono.

La sola cifra de 600.000 niños en situación irregular, que se basa en cálculos de organismos internacionales, estaría arrojando la proporción de que 1 niño de cada 8 vive en esa situación de irregularidad.

De los resultados de las investigaciones desarrolladas por ODEPLAN y el Instituto de Economía de la Universidad Católica, que dieron origen a un nuevo "Mapa de la Extrema Pobreza", a fin de poder orientar prioritariamente la acción social del gobierno militar hacia los sectores más necesitados y llegar a la "erradicación definitiva de la extrema pobreza", se deduciría que los menores en situación irregular pasan del millón: 393.326 niños en extrema pobreza de 0 a 5 años, en edad pre-escolar, y 555.904 de 6 a 16 años, en edad escolar, sin contar los que superan esta edad.

Las cifras de UNICEF para el año 1987 señalan que los niños en situación de pobreza, que son atendidas por programas gubernamentales, para el grupo de 0 a 5 años, alcanza a 1.177.627.

De acuerdo con las estimaciones anteriores, la cobertura institucional no alcanza a cubrir el 7 por ciento de la población afectada, esto incluyendo los programas de orden preventivo, proteccional y de tratamiento.

Según el Servicio Nacional de Menores (SENAME), los menores que les corresponde atender son los que carecen totalmente de tuición; los que, teniéndola, están expuestos a un peligro para su desarrollo integral y normal por parte de sus tutores; los que presentan desajustes conductuales, y los que están en conflicto con la justicia. Como se ve, SENAME tiene criterios restringidos respecto a su campo de acción, a lo que se agrega un modelo institucional que requiere de una pesada carga financiera. Cierra el círculo de este sistema la incapacidad de dar respuestas integrales suficientes por parte del Estado y el hábito de décadas en las familias pobres de demandar apoyo asistencial y vacantes para instituciones.

Otro indicador para medir el abandono de los menores, en este caso en relación a la cobertura del sistema del SENAME, que alcanza para febrero de 1990 a 47.696 niños, es compararlo con la existencia de 200.000 niños en la Región Metropolitana que son población vulnerable y los 19.161 niños atendidos por SENAME en esta Región. De esto se desprende que la demanda cubierta no supera el 10 por ciento de los necesitados.



Población Las Turbinas

## II

### LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD COMO FORMAS DE APOYO A LA NIÑEZ

**H**ay estructuras de apoyo que permiten prevenir y responder al abandono de los niños y que de alguna manera deben velar por la protección de sus derechos. Estas son la familia, el vecindario o comunidad y los programas estatales y privados.

La familia urbana pobre tiene en Chile un tamaño superior al promedio nacional. Distintas investigaciones coinciden en esta característica, indicando que el promedio de personas por familia es de aproximadamente entre 6 y 9, siendo el promedio total del país 4,5, según el censo oficial de población de 1982. Esta diferencia puede señalar tanto la existencia de un mayor número de hijos en un porcentaje importante de hogares, como la presencia de parientes o allegados, además de los padres e hijos.

Se encuentra con frecuencia en los sectores populares la estructura familiar de tres generaciones, en la cual uno o los dos abuelos asumen funciones económicas y domésticas, integrándose a la familia nuclear y compartiendo su vivienda. Otras veces son los hijos casados los que viven al alero de sus padres, debido a problemas económicos o de vivienda.

En relación a la nupcialidad, los estudios señalan un alto porcentaje de parejas casadas, lo que indica un estatus legal de las familias, si bien se mantienen en ellas índices de convivencia de hecho, superiores a otros estratos. Es frecuente encontrar familias con un

solo padre, siendo predominante el patrón de abandono del hogar por parte del hombre. La situación de madre soltera es normal en los sectores pobres urbanos, sea en las hijas o como condición inicial de la madre al formarse el hogar.

Otra característica importante de la familia en los sectores urbanos pobres es la juventud de su población. Los estudios indican que entre un 44 y un 55 por ciento de la población de sectores populares es menor de 16 años, cifra significativamente mayor a la del total urbano del país.

La estructura familiar ampliada o extendida es cada vez más frecuente en los sectores populares chilenos y tiende a aumentar considerablemente, como la forma que tienen sus miembros de ayudarse entre ellos ante las dificultades del sistema imperante.

Los arreglos domésticos a los cuales se recurre para enfrentar la precariedad material y que van modificando la composición del hogar pueden tomar dos direcciones: la agregación de nuevos miembros a fin de compartir los gastos de vivienda y alimentación y el traslado de hijos hacia otros hogares.

Los contextos de extrema inseguridad económica y de extrema dependencia de familiares, amigos o vecinos y de algunos programas asistenciales oficiales y no oficiales, no representan tan sólo un problema material en la familia chilena de hoy, sino un deterioro psicológico y emocional debido a las duras condiciones de vida de los estratos más pobres de la población.

No existen estadísticas públicas desagregadas por estratos sociales, pero es posible aproximarse a cómo la realidad de las condiciones de vida golpeó agudamente a extensos sectores sociales entre los años 81-85.

Algunas encuestas muestreaban que la desocupación llegó al 60 por ciento de los jefes de hogar en algunas poblaciones marginales (Vicaría de la Solidaridad, 1983), situación que afectó al trabajador cesante, a la esposa del cesante y a los hijos y a las relaciones entre todos ellos. El problema material carcome la estabilidad, real o aparente, del núcleo familiar. Como hemos visto antes, la estructura

familiar extensa es el resultado de un conjunto de variables socioeconómicas y culturales que se expresan en que hoy es frecuente ver en los sectores populares que los hijos mayores se casan y no logran tener la solvencia económica como para instalarse en un hogar y vivienda mínima independiente o, si lo tienen, su aporte al hogar de sus padres se ha hecho indispensable, por lo que tampoco pueden abandonar la familia.

Otro factor que deteriora la estructura familiar como la protección del menor, tanto emocional como moralmente, es el hacinamiento. Según el Colegio de Arquitectos, el déficit habitacional alcanzaba en 1985 a 900.000 viviendas; otras fuentes lo sitúan en 700.000.

Una investigación entre 100 familias en extrema pobreza mostró que, en ese conjunto, ninguna persona contaba con cama individual y que había una para dos y tres personas como promedio. Cada pieza era habitada por 4,3 personas en el 61 por ciento de los casos, lo que en relación al tamaño de la vivienda refleja un alto grado de hacinamiento que impide a esas familias satisfacer sus necesidades mínimas de espacio y privacidad.

La situación anteriormente descrita se ha extendido fuertemente en los sectores poblacionales chilenos. Incluso, en varios hogares no es sólo un hijo el que construye un núcleo familiar bajo el alero de la vivienda paterna, sino varios de ellos. Así, cada dormitorio pasa a ser un núcleo familiar, manteniendo la cocina como espacio común. Cuando la vivienda es pequeña, se va reduciendo el patio para levantar allí piezas adicionales con restos de tablas, cartones, plástico y fonolas, con la consecuente restricción del espacio para la recreación del menor.

Las soluciones habitacionales con financiamiento estatal, que para este tipo de familia se construyen, son cada vez más reducidas, ya que están diseñadas como módulo básico que las familias pueden ampliar si cuentan con los recursos para ello. El programa de viviendas sociales estatales contempla viviendas de 30 m<sup>2</sup>. de construcción en terreno de 100 m<sup>2</sup>.

En síntesis, en los hogares de la familia urbana pobre, la preca-

riedad económica, el hacinamiento, las dificultades para realizar el trabajo diario, unido a una fuerte diferenciación de los roles sexuales, son síntomas que prevalecen con inusitado vigor en la vida chilena de hoy.

En cuanto a las formas de apoyo en el ámbito urbano, la vecindad y comunidad han sido segregadas espacialmente en torno a comunas pobres, tanto en lo que dice relación con su distribución general en la ciudad como, particularmente, el interior de sus distintos segmentos. De las quince comunas que componían el Área Metropolitana, nueve de ellas concentraban en 1984 la mayor parte de un conjunto de indicadores expresivos de deterioro generalizado: contaminación atmosférica, localización de industrias, inadecuado manejo de basura, falta o mala distribución de áreas verdes, escasa arborización en las calles, hacinamiento o promiscuidad, escasez de viviendas, falta de servicios básicos en éstas, exceso de asentamiento provisorio, insuficiente y mala localización de establecimientos de salud, educación y transporte.

No obstante esta distribución territorializada de la pobreza en el área urbana, subsistían algunas heterogeneidades al interior de algunas comunas, los llamados "campamentos", localizados en sectores de la ciudad de mayor crecimiento y desarrollo. Desde 1982 se produce, por parte de las autoridades, una política de erradicación de estos campamentos que, bajo el expediente de solución habitacional, pasa a ser el mecanismo para hacer más efectiva la segregación económica y social de la pobreza en una parte de la ciudad. Entre el segundo semestre de 1982 y el primero de 1984, son erradicados 89 campamentos en su totalidad y 13 parcialmente, con un número total de 15.808 familias.

Esto ha provocado una mayor rigidez en las fronteras divisorias de la ciudad. Si anteriormente la heterogeneidad ocupacional y de ingreso de una población que compartía de manera común una misma problemática urbana permitía derivar parte de sus demandas fuera de la localidad, en la actualidad las demandas y las relaciones de la comunidad tienden a concentrarse localmente, permitiendo a la

autoridad encerrar los conflictos y segregarlos a las partes menos visibles de la ciudad. Al centrar la atención sobre este aspecto, se ve que el problema de los "allegados" es que también terminan hacinándose y deteriorando las condiciones habitacionales de los que tienen vivienda.

Así, los avances previstos a través de la dotación de infraestructura sanitaria y viviendas definitivas para estos pobladores, en gran parte son neutralizados por la sobrepoblación que las usa.

Los principales problemas para cuantificar a las familias allegadas de Santiago residen en la carencia de información completa y confiable, sobre todo a nivel municipal.

En estas circunstancias, los hogares o la comunidad dependen o se apoyan cada vez más en las redes sociales informales y en la red social oficial, con todo lo que ello significa de falta de autonomía. Los sectores populares han contado desde hace décadas con el asistencialismo estatal expresados en distintos programas. En la situación actual de la familia popular, la dependencia de estos programas se hace extrema: ellos ya no son sólo suplementarios, sino centrales, constituyendo muchas veces recursos sin los cuales todos o algunos de sus miembros no pueden tener acceso a niveles elementales de subsistencia.

Este deterioro de la vida de los sectores populares no sólo se manifiesta en el encierro espacial. También se crean algunos elementos de identidad, en el conjunto de relaciones que en su espacio han construido los sectores populares residentes, relaciones que de alguna manera tienen que ver con su existencia y subsistencia. Son lazos de cooperación y de ayuda mutua que surgen por vecindad, parentesco o apoyo solidario externo, que se promueven sectorial y localmente para realizar trabajos nuevos o "pololos" (transitorios) que se transmiten entre familiares y conocidos, reforzando las prácticas culturales de la vecindad y comunidad.

Por su parte, también las relaciones de cooperación y ayuda entre familias y vecinos son formas de interacción social habituales en la vida cotidiana de los hogares. En la situación actual estas relaciones

se intensifican, en el sentido de que se expresan de manera más significativa, pasando a jugar un rol en muchos casos imprescindible para la sobrevivencia. Esto se traduce en un aumento de las familias que se juntan para compartir gastos, así como el menor acceso a luz, gas y agua.

Finalmente hay que agregar que los tipos de organización comunitaria son bastante diversos. Existe la organización que controlaba el gobierno militar y que colabora activamente con los municipios, los que designaban a los dirigentes de Juntas de Vecinos y en muchos casos también a los de los Centros de Madres y Juveniles. Este tipo de organización cumplía, básicamente, una función de apoyo asistencial a las políticas de gobierno y se demostró como una importante influencia ideológica de la derecha, en las elecciones de 1989. Hay otras organizaciones, promovidas por el trabajo pastoral de la Iglesia y que abarcan a jóvenes, mujeres y cesantes por lo general. También existen organizaciones sociales con un rol más de búsqueda de solución a problemas concretos, como las ollas comunes, comprando juntos, etc.

Estas múltiples organizaciones ayudan a detener la desestructuración, de los jóvenes principalmente, y a aportar a una mayor participación en iniciativas propias para su beneficio. Sin embargo, su eficacia es baja por ser muchas y pequeñas y no contar con apoyo gubernamental.

### III

## UNA FOTOGRAFIA CRITICA DEL ESQUEMA

La política estatal, hasta el año 89, consideraba y abordaba el problema del niño abandonado como "una situación de riesgo social" o la expresión de una franca condición de irregularidad social. Razón por la cual dichos menores deberían ser integrados a una red asistencial desarrollada por la legislación de menores vigente en el país y por la política social de gobierno orientada hacia ese sector.

La implementación y coordinación de las acciones que el Estado planifica para el desarrollo y funcionamiento de esta red asistencial son llevadas a cabo por el Servicio Nacional de Menores (SENAME), creado por Decreto Ley No.2.465, de 1979, como organismo dependiente del Ministerio de Justicia.

De acuerdo a las funciones y atribuciones que la Ley y otras disposiciones le confieren, en la actualidad el SENAME subvenciona, controla y otorga orientación y apoyo técnico a un sistema asistencial para menores en situación irregular conformado por los establecimientos o instituciones que colaboran a través del país y mediante los cuales se persigue brindar asistencia y protección a una población infanto-juvenil de 47.735 personas a diciembre de 1989. Cuenta con un presupuesto anual de 23 millones de dólares aproximadamente, o sea, alrededor de un 1 por ciento del Presupuesto Nacional.

## 1.- RADIOGRAFIA INSTITUCIONAL

A febrero de 1990 existían, subvencionados por SENAME, 525 establecimientos con 47.696 niños, lo que arroja un promedio de 91 niños por institución. Santiago concentra la mayor población institucionalizada con 19.161 niños, que es un 40 por ciento del total atendido.

Si se establece una relación entre los niños en extrema pobreza por Región, según Censo 1970, y se cruza con la atención que brinda SENAME por Región, llegamos a la conclusión de que las Regiones con más baja cobertura son la IV, IX y VIII. Si, del 4 por ciento de cobertura que tiene SENAME sobre el total de niños en extrema pobreza menores entre 0 y 16 años, establecemos la forma como se concentra la atención, se concluye que ésta es mayor en Santiago y en las Regiones V y VIII y más deficitaria en la IV y la IX.

REGION	Niños en extrema pobreza (Censo 70) Estudio UC-Odeplan 1975	Sobre total de niños pobres, % que cubre Sename (% según Región)	Los niños atendidos por Sename (% según Región).
Metrop. Santiago	341.216 34.2 %	5.9 %	41.9 %
VIII	154.138 15.4 %	3.9 %	12.6 %
IX	82.029 8.5 %	3.2 %	5.5 %
VII	80.928 8.0 %	7.5 %	6.4 %
V*	76.985 7.6 %	8.1 %	12.9 %
IV*	55.203 5.3 %	2.0 %	2.3 %

\* No incluye todas las Provincias de la Región

En el cuadro anterior hay que señalar la falta de datos sobre niños pobres en la V y IV Región, por lo que está sobrevaluada la cobertura SENAME. Hay que agregar que el cálculo se hizo sobre el total de 1.000.000 en extrema pobreza en 1970, por lo que el universo actual, según vimos en la primera parte, es mayor (1.200.000) y el cálculo es en relación a niños entre 0 y 16 años y no 0 y 18, lo que baja también la proporción de niños pobres.

Un desglose de niños atendidos por sistemas asistenciales nos señala que el sistema de protección simple concentra 21.994 niños (48.4 por ciento). Si a esta le sumamos los otros sistemas institucionalizados de carácter cerrado que desarrolla SENAME, nos encontramos con que el total se eleva al 60.7 por ciento. Los sistemas de Prevención, Centro de Atención Diurna (15.947 niños) y los de tipo semi-abiertos alcanzan a un total de 17.834, o sea, un 39.2 por ciento. En colocación familiar hay 2.031 (4,2 por ciento). Entre 1985 y 1990 han disminuido notablemente las atenciones de los Centros Abiertos.

SISTEMA CERRADO		SISTEMA SEMI-ABIERTO	
Protección simple	21.994	Prevención	15.947
C.O.D.	2.356	Rehabilitac. Conduc. Diurna	130
Defic. Leves y Mod.	1.497	Libertad Vigilada	1.592
Rehabilitac. Conduc.	1.093	Rehabilitac. Psiquica Diurna	80
Rehabilitac. Psiquica	676	Protec. Defic. Leves, Día	85
	27.598		17.834

## 2.- LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SENAME

La estructura funcional del Servicio Nacional de Menores contempla una Dirección Nacional y Direcciones Regionales en las Regiones

Metropolitana, Quinta y Octava. En el resto de éstas, se cuenta con un Coordinador Regional.

Las unidades operativas están constituidas por establecimientos que dependen de instituciones públicas y privadas, reconocidas como colaboradoras.

En líneas generales, a la Dirección Nacional le corresponden la dirección, organización, planificación, coordinación y supervigilancia del funcionamiento del Servicio; establecer, mantener y desarrollar las acciones destinadas a la asistencia y protección de menores; celebrar convenios con las instituciones reconocidas como colaboradoras del Servicio; auspiciar y organizar cursos y seminarios sobre materias de su competencia.

A las Direcciones Regionales les corresponde dirigir la marcha administrativa, técnica y orgánica de los establecimientos colaboradores del Servicio de la Región; del mismo modo, prestan asistencia técnica y financiera a las mismas.

A los Coordinadores Regionales les corresponde dirigir la coordinación de las acciones que realizan los diferentes organismos que prestan asistencia y protección a los menores y el cumplimiento de las demás funciones que les encomienda el Director Nacional.

Por otra parte, la estructura del sistema de las instituciones de atención directa es, por lo general, de un director y/o directorio, un grupo de profesionales, tanto de jornada completa como de media jornada, además de un personal de trato directo. La distribución salarial es bastante diferenciada al interior de estos grupos.

En general, el personal tiene la enseñanza media completa y hay, en una proporción no despreciable, funcionarios con enseñanza técnico-profesional. Según encuesta representativa realizada por el propio SENAME, un 18 por ciento atiende a más de 41 niños y un 40 por ciento, aproximadamente entre 21 y 40 menores. Como la estructura de asistencia está mal categorizada, estos funcionarios deben atender menores con un conjunto de conflictos y problemas, los cuales escapan con mucho a su propia capacitación. Es más, la gran mayoría de los funcionarios de trato directo no tienen enseñanza

o capacitación adecuada para el trabajo que desempeñan. A esto se agrega que el 67 por ciento de los funcionarios trabajan más de 11 horas diarias y a veces en jornadas nocturnas sin el descanso necesario.

La base de esta "pirámide" es, en definitiva, la que se estructura con personal que requiere de una capacitación que no se le entrega. Llegan por la necesidad de trabajo más que por vocación. Reclaman una mayor valoración para su trabajo, tanto en lo salarial como en la preparación y formas de participación. La estructura interna de los establecimientos es vertical y autoritaria, no pudiéndose desarrollar una actividad más horizontal entre el conjunto de los agentes que intervienen en la relación con los niños internados.

Se agrega a lo anterior algo que es muy importante: la escala salarial determina que un 80 por ciento del personal gana menos de \$ 30.000 (US \$ 100) y un 44 por ciento de éstos recibe entre \$ 15.000 (US \$ 50) y \$ 21.000 (US \$ 70), lo que, sumado a un promedio de trabajo de 11 horas en un ambiente conflictivo, donde faltan planes y programas de formación y recreación, implementos y recursos financieros, crea un clima explosivo y nada auspicioso para la protección del niño.

### 3.- EL FINANCIAMIENTO GLOBAL Y EVOLUCION DE GASTO

Un dato determinante en el deterioro de la atención de este tipo de sistema ha sido la evolución del gasto dedicado al SENAME, el que ha caído sistemáticamente desde la crisis económica de 1981, manifestándose en esta área, por parte del gobierno militar, la inexistencia de una preocupación preferencial por la infancia más dañada proveniente de los sectores pobres. Es decir, las cifras confirman que el ajuste recesivo y la reestructuración de la economía se hicieron perjudicando a quienes tienen peores condiciones para defender sus derechos por sí mismos.

La evolución de los montos entregados a las instituciones sub-

vencionadas por SENAME muestra, además, que aun después de la recuperación económica de los años 85-86, el gobierno anterior no resituó los gastos para los niños ni siquiera al nivel de la propia evolución del crecimiento. Acá la "teoría del chorreo" tampoco se evidenció.

**MONTOS ENTREGADOS POR SENAME A  
INSTITUCIONES COLABORADORAS POR  
SUBVENCIONES**

AÑO	MONTO SUBVENCION (\$)	INDICE
1980	7.052.441.314	100
1981	19.050.888.374	266
1984	12.105.740.376	166
1986	9.066.982.945	128
1989	8.012.114.738	113

Fuente:SENAME, 1990.

Es evidente que la "modernización" de la atención subvencionada se transformó en un rentable negocio para los que deseaban colaborar con los niños en el año 81, pues por cada niño les correspondía recibir \$ 443,074. Hoy sólo reciben \$ 166.908.

El dinero entregado por el Estado aumentó en un 166 por ciento en 1981, comparado con el año inmediatamente anterior. Pero, si se comparan los fondos de 1981 con los de 1989, se llega a la conclusión de que la caída es de un 153 por ciento.

Lo anterior ha traído como consecuencia el deterioro de la atención al niño institucionalizado, tanto en salud y calidad de educación como en vestuario, recreación, pago de personal, reparación de los establecimientos y mantención en general.

#### 4.- LA OPERATIVIDAD DE LAS SUBVENCIONES

Las estructuras institucionales de apoyo al niño abandonado están dirigidas según el principio de subsidiaridad, que es el mismo que rige a todas las actividades económicas del país y que consiste en que el gobierno o Estado asuma sólo aquellas funciones que las instituciones intermedias o particulares (es decir, corporaciones privadas) no están en condiciones de cumplir; en ese orden, el SENAME como organismo estatal ha creado mecanismos que permiten a organizaciones e instituciones intermedias (ya sean corporaciones privadas o municipales o de beneficencia) colaborar en sus deberes asistiendo a niños y adolescentes en situación social desmedrada.

Esta colaboración y traspaso de funciones se realiza a través de un régimen de subvenciones que el Estado proporciona a estas instituciones asistenciales, lo que les permitiría un financiamiento para cubrir los diversos tipos de atención y tratamiento que los menores requieren.

El D.F.L. N° 1.385 de 1980 establece la subvención que se otorga por niños atendidos según el sistema o medida asistencial de que se trate.

El régimen de subvenciones propone crear y mantener instituciones que atiendan a menores en situación irregular cuyas estructuras, recursos materiales, humanos y demás elementos propios de aquellas "proporcionen un ambiente formativo y posibiliten el desarrollo integral del menor."

Los gastos se debieran distribuir en los siguientes rubros: personal, alimentación, vestuario, educación, salud, deporte y recreación, programas de tratamientos específicos y mantención y reparación de inmuebles, etc.

La subvención que el Estado entrega a través del SENAME está definida en Unidades Tributarias Mensuales, U.T.M., incrementada en el porcentaje correspondiente a la asignación de zona, la que es reajustable cada mes. Sin embargo, el Gobierno Militar rebajó primero la subvención en un 5 por ciento en enero de 1982 y luego congeló esta

unidad de medida en julio del 82 en \$ 2.179, exclusivamente para efectos de calcular las subvenciones para los niños atendidos por el SENAME. Esto produjo una caída sostenida de la subvención a lo largo del año, en tanto cada mes se deterioraba su poder adquisitivo, llegándose hoy a una situación crítica.

MONTO ANUAL DE LA SUBVENCION  
POR NUMERO DE MENORES

AÑO	MONTO SUBVENCION ANUAL	POR NIÑO	INDICE
1980	7.052.441.314	\$ 192.689	100
1981	19.050.888.374	\$ 443.074	230
1986	9.668.399.309	\$ 197.908	102
1989	8.012.114.738	\$ 166.908	87

Fuente: SENAME, 1990.

Fuentes oficiales del propio SENAME calculan en 7.000 los niños que atienden las instituciones a su cargo y que se encuentran en condiciones de emergencia. Es decir, no tienen acceso a una alimentación adecuada, materiales didácticos, recreación o actividades propias de la edad.

La realidad institucional muestra que la capacidad instalada de los centros de atención es muy insuficiente. La atención está presupuestada para un número limitado de menores, pero de hecho se atiende a uno considerablemente mayor, debido a que los centros de derivación son escasos en número de recintos y en cupos de ingreso. Se produce una sobrepoblación, ya que allí confluyen todos los menores que remiten los juzgados o a las familias directamente.

Si bien las casas de menores son establecimientos de tránsito y no obstante la persistente derivación, siempre va quedando un excedente que, unido al ingreso permanente, rebasa la capacidad instalada. Según un estudio publicado en diciembre de 1984, en la Casa de San Miguel (institución de tipo privada) la capacidad subvencionada era

de 5.890 niños día, y en la práctica se atendió a 7.683 niños día, quedando un excedente de 1.973 niños día, lo que representa un 30 por ciento de la capacidad instalada. Si esta cifra la traducimos a número de menores, representa un número estimado de 60 niños atendidos por mes que no están considerados en la capacidad institucional.

Por su parte, la demanda surgida de los Tribunales de Menores es muy superior al cupo real que tienen las instituciones para la atención de ellos. Al rebasarlo en forma permanente repercute en la calidad de la atención.

Hay otro factor que se añade de manera muy importante para realizar una crítica global al sistema de subvenciones, en el contexto de una concepción institucionalizadora. Las corporaciones de protección y atención de menores cobran el dinero de acuerdo a la cantidad de niños-día atendidos en el mes. Lo que lleva a la lógica de que no les convenga desinstitucionalizar o que se nieguen los permisos de salida a los menores que pueden o desean visitar a sus padres o familiares, pues ello implica menos ingresos que los presupuestados. En este mismo sentido, la forma de pago hace muy conveniente al sistema en general el que niños que no presentan problemas de tuición importantes permanezcan en el régimen institucionalizado, pues para los establecimientos les significa un ingreso monetario no problemático, comparado con otros niños que manifiestan problemas de estabilidad familiar y conductual.

Incluso el pago de subvenciones, que es discriminatorio en su distribución al interior de los sistemas de atención, entrega más recursos a los sistemas cerrados de atención, lo que alienta a un aumento de este tipo de atención, perjudicando los sistemas abiertos, como se ha mostrado más arriba. Una consecuencia más de esto es que niños que requieren atención en sistemas abiertos no encuentren plazas en ellos, con el consecuente desarraigo familiar y aumento del costo de atención para el Estado.

Como se deduce de lo anterior, las estructuras existentes para la protección del menor son bastante desiguales en su eficiencia. Por una parte, la estructura fundamental y determinante en esa protección,

la familia, vive una situación límite, de franca desestructuración en los sectores pobres, haciendo con ello que las otras instancias de apoyo al menor se tornen insuficientes y, también, poco eficaces. Pero la conclusión más dramática es que la concepción con que se ha tratado a los niños en alto riesgo está completamente fracasada, haciendo entrar en crisis a las estructuras creadas para su protección.

## 5.- LA INSTITUCIONALIZACION COMO CONCEPCION

La política del SENAME hasta marzo de 1990 era, básicamente, la institucionalización de los menores en alto riesgo o en situación de abandono. Esta concepción marca una continuidad en relación a las ideas dominantes en América Latina en los años 1940-1950, cuando no existían planteamientos que entendieran al niño en su marco social y cultural y en relación con sus propias comunidades. En este sentido, en Chile se fundaron grandes instituciones para recibir menores y entregarles techo y abrigo desde los años 1940; la principal es la Casa Nacional del Niño.

El SENAME se crea en 1979, pero no rompe con esta forma tradicional de trato al menor en situación de abandono y no absorbe los avances que en América Latina se venían desarrollando en torno a las nuevas formas de tratamiento al menor. Su objetivo fue hacer más eficiente el sistema, ya que el diagnóstico hecho por las autoridades de la época daba como principal responsable de los problemas en la atención, no el sistema de institucionalización del menor, sino su manejo ineficiente y burocrático por parte del Estado.

La política hacia el menor abandonado se ideologizó, haciéndose librecambista a ultranza y se hizo coherente con la concepción del régimen en torno a la economía: el Estado es subsidiario y opta por hacer presencia sólo donde la empresa privada no puede.

Se procedió así a privatizar el sistema de instituciones de niños y a entregarle los recursos para que ellas lo administraran. Previamente se estableció una tipología de los niños para incorporar al sistema, que fuera lo más precisa para optimizar los recursos. Este procedimiento

de tipificación cercenó y unilateralizó los problemas del niño: se enfocaron según el tipo de ingreso, por tuición altercada, vagancia, drogas, etc.

Con la tipificación de ingreso al sistema, se le creó al niño una "identidad", con la cual se le trata y por tanto se le forma; además, su trato social pasa a estar determinado por la categoría en cuestión. Pero incluso la tipificación no funciona, ya que se hace abstracción del origen económico y social del problema y se pretende definir un solo factor como causa de la internación cuando, en la práctica, el menor posee o pasa en su desarrollo por varias características: a veces roba, otras se prostituye o vaga y/o retorna al hogar, etc. En la generalidad de las situaciones no se comprende que la "irregularidad social", que es el principal motivo de ingreso a las instituciones, la mayoría de las veces exprese a aquellos niños cuyos padres los colocan con el único objeto de que tengan la alimentación asegurada.

Desde la perspectiva del rol de los establecimientos privados subvencionados por el SENAME, estos deben cumplir un reglamento relativo a la protección del menor y su desarrollo integral. Sin embargo, por el propio sistema descentralizado y de manejo por corporaciones privadas, se hace más difícil para SENAME un control real y efectivo de ese reglamento. Cada establecimiento fija sus propias normas internas, sus planes de formación y sistema de vida, siendo SENAME básicamente un contralor de las finanzas, las cuales también son administradas por los privados con relativa autonomía, siendo ello más notorio en las corporaciones que no se limitan a trabajar un hogar, sino que trabajan un grupo de hogares, o incluso un "holding", que también capta subvenciones de establecimientos educacionales.

Se aprecia entonces una autonomía de las corporaciones privadas que posibilita una importante brecha salarial entre las funciones al interior de las instituciones y entre éstas. Y también una estructura de gastos que no necesariamente apunta a la generación de condiciones de bienestar para el niño.

Lo anterior produce a su vez un espacio positivo en tanto el no

Control formal y vertical de la actividad diaria permite a los directores de estos establecimientos impulsar planes renovadores en su área, con los límites de financiamiento y del propio sistema de institucionalización. Esto, que es una posibilidad, no es plenamente desarrollado pues, como hemos dicho, el presupuesto es limitadísimo, la lógica de muchas de estas corporaciones adopta el criterio de la "empresa privada", y el ambiente cerrado hace muy limitado el espacio a la creatividad del personal que allí trabaja.

También hay en estos establecimientos intentos por vincularse a la comunidad, pero de manera tradicional. Se convoca a los familiares de los niños a charlas acerca del alcoholismo, la droga, etc., lo que no da resultado ya sea por la lejanía del establecimiento o por el tipo de tema que, justamente, atrae a los que no tienen esos problemas. En definitiva, no se vincula la institución a la comunidad. Se produce lo contrario y la comunidad ve a los hogares como meros receptores de niños, de "huérfanos", como sitios que convocan a la conmiseración o al olvido.

## 6.- LAS PRINCIPALES CORPORACIONES DE ATENCIÓN AL NIÑO

El sector de instituciones no subvencionadas se agrupa en la Federación de Instituciones Privadas de Protección al Menor FENIROM, y atendía en 1986 a 1.409 menores, 325 de los cuales se encontraban en Santiago, 212 en la X Región y 194 en la V. La mayoría están en el sistema de protección en hogares.

Los hogares de menores subvencionados más importantes están en manos de instituciones asistenciales. Y entre las de mayor cobertura asistencial se ubican la Fundación Jaraquemada, con un total de 68 establecimientos y 8.877 plazas; el Consejo de Defensa del Niño, con 41 hogares y 4.930 plazas; la Fundación Mi Casa, que tiene 20 establecimientos y entrega atención a 3.401 menores; la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Pudahuel, con 4 establecimientos y 2.900 plazas; la Fundación Niño y Patria, con 40 establecimientos

y 2.930 plazas; la Corporación de Ayuda al Menor, con 6 hogares y 2.338 plazas; y la Congregación del Buen Pastor, con 23 establecimientos y 2.241 plazas. O sea, siete corporaciones privadas reciben las subvenciones del sector, al atender al 58 por ciento de los niños. Estas cifras son para el año 1986; posteriormente ha habido reordenamientos y traspasos, debidos a la crisis del sistema.

Una reciente evaluación de SENAME indica que el deterioro de los establecimientos en que se atiende a los menores es bastante preocupante. Están en situación deficiente en cuanto a instalaciones eléctricas y sanitarias, y a muebles (un 42 por ciento de éstos, y otro tanto están en condiciones regulares). Es decir, hay 17.700 niños que viven en condiciones deficientes de habitabilidad al interior del propio sistema llamado a protegerlo.

Es importante la presencia de hogares de menores y centros de rehabilitación que son administrados y atendidos por congregaciones religiosas.

Según las estimaciones realizadas, las edades de los menores bajo este sistema fluctúan entre 0 y 20 años de edad, concentrándose la mayor cantidad entre los 11 y los 15 años.

Es importante señalar que la distribución espacial de los establecimientos subvencionados por el SENAME parece ser bastante desproporcionada, en relación con los lugares de origen de la población infantil atendida. Una mirada al mapa de Santiago y a la ubicación de los hogares nos presenta una concentración absurda de hogares de protección en las comunas de Providencia y Ñuñoa, lo que está indicando que los niños pobres, necesitados de apoyo, son además distanciados de su comunidad y de los parientes que pudieran darles protección o afecto. Esto es más grave de lo que se supone, pues impacta en los valores y formación que los niños van adquiriendo, alejados de sus entornos culturales más naturales.

Existe también una alta rotación en la administración de los COD y CERECOS; en los primeros alcanza a un 60 por ciento y a un 18 por ciento en los segundos. A su vez, el cierre de estos establecimientos supera el 20 por ciento.

Entre las causas de ingreso a estas instituciones figura la tuición alterada. Se trata de niños y adolescentes carentes de persona a quien exigir tuición, y de otros que, teniéndola, ésta es deficitaria o está alterada, lo que constituye un claro peligro o limitación para su normal desarrollo. Estas causales corresponden al 55 por ciento del total de la población atendida.

También ingresan al sistema menores en riesgo de franca irregularidad social, lo que implica niños o jóvenes que, a pesar de contar con tuición, ésta es afectada mayoritariamente por razones de índole laboral o económica de la madre y las personas adultas del núcleo familiar. Los niños atendidos por este tipo de causales corresponden al 36,1 por ciento.

La procedencia de la población atendida está constituida mayoritariamente por menores provenientes de sectores marginales de centros urbanos y con mayor densidad demográfica.

La causa mayoritaria de ingreso al sistema no debiera ligarse a los sistemas existentes. Hay un 40 por ciento de niños que no debieran estar internos, pues no presentan problemas graves de tuición.

La demanda surgida a partir de los Tribunales de Menores es muy superior al cupo real que tienen las instituciones para la atención de los niños en forma integral, y no sólo paliativa de una situación inmediata. Los Tribunales de Menores se encuentran así con una "oferta" muy rígida en cuanto a sistemas de atención. La capacidad instalada es inferior a la demanda, como ya lo señalábamos, persistiendo un "excedente de menores" que agudiza los problemas de la atención, creando un círculo vicioso difícil de superar.

El rebasar en forma permanente el cupo real de establecimientos repercute seriamente en la calidad de la atención, hecho de especial trascendencia dada la magnitud que el problema tiene, ya que los menores constituyen en Chile un grupo de muy alta vulnerabilidad.

**CANALES DE INGRESO A LOS CENTROS DE TIPO  
INTERNADO**

<b>Año</b>	<b>Tribunal</b>	<b>Demanda Espontánea</b>	<b>Municipalidades</b>	<b>Policía</b>	<b>Total Niños</b>
1983	65.7 %	30.3 %	2.0 %	2.0 %	27.085
1985	71.4 %	24.6 %	1.9 %	2.1 %	27.573
1989	76.8 %	19.3 %	1.8 %	2.1 %	26.991

Fuente: SENAME, 90



Población Lo Valledor

## IV

### LA ATENCION DEL SISTEMA EN LA BALANZA

Una evaluación de los sistemas de atención debe realizarse de acuerdo con el objetivo que se propuso el SENAME con su constitución. Es decir, la idea de desarrollar programas de atención que modificaran o superaran, en el menor tiempo posible, la situación de ausencia de tuición, tuición alterada o problemas conductuales que entran en conflicto con la justicia, a objeto de reintegrarlos a la familia y a la sociedad.

Para efectos de una mejor percepción de la forma de funcionamiento de los sistemas de SENAME, los explicaremos sobre la base de la información obtenida directamente o por menores o personas que tienen la experiencia de trabajo con niños en las instituciones. Mostraremos las más representativas, lo que no significa que el conjunto sea igual u opere con las mismas deficiencias o aciertos; esto es difícil de obtener con precisión, pues la forma de manejo por instituciones privadas le deja a cada una de éstas un margen de realización de planes propios que tienen como obstáculos los problemas financieros, la capacidad directiva y la concepción del sistema en sí.

En la red asistencial, el SENAME mantiene las siguientes líneas o sistemas de atención: las líneas de prevención, observación y diagnóstico, protección y rehabilitación.

## 1.- OBSERVACION Y DIAGNOSTICO

Los Centros de Observación y Diagnóstico, COD, son establecimientos organizados con régimen de internado, que tienen por finalidad diagnosticar y evaluar a los menores necesitados de asistencia y protección y en conflicto con la justicia, que sean detenidos o deban comparecer ante el juez.

Estos COD deben poseer, según la ley, dos secciones separadas: una para los que ingresan por delitos o faltas y otra para los que necesitan asistencia y protección y esperan alguna medida para ellos. Generalmente se solicita que se haga el examen de discernimiento, es decir, un test bastante cuestionable, para medir, según el criterio de un psicólogo, el grado de conciencia con que actúa el menor de edad.

De acuerdo a los objetivos que se propuso la autoridad militar, debería existir un COD por cada Tribunal de Menores; sin embargo, hay una carencia total de ellos, en particular en Santiago, donde los Tribunales de Menores de San Bernardo y otros de Santiago deben remitir los niños de sus comunas al C.O.D. de San Miguel o Pudahuel.

Es ilustrativo el caso de un Centro de Orientación y Diagnóstico, COD. Ubicado en Santiago, corporación privada subvencionada por el Estado, a él llegan niños por diversas razones: ingresos por protección, que son los que dictamina el juez cuando hay problemas de tuición, ya sea porque el menor no tiene familia o porque, teniéndola, ésta no puede mantenerlo; estos niños no presentan necesariamente problemas conductuales. Otros ingresos son por sospecha de robo, hurto o droga, y están a la espera de la resolución sobre discernimiento que hace un equipo de profesionales del propio COD, por orden del juez; estos menores presentan problemas de conducta para relacionarse entre sí y con los adultos. Hay ingresos directamente de la policía, en fines de semana, por delitos menores o sospecha.

El juez espera el diagnóstico de discernimiento para determinar medidas como el ingreso al hogar, devolución a la familia o rehabilitación conductual o psíquica.

En este COD cohabitan, por tanto, los menores independientemente de la causal de ingreso, lo que provoca serios estragos en la estabilidad emocional y desarrollo personal de aquellos menores que están por protección, a la espera de ser trasladados a un hogar de menores.

En el COD hay una sección para mujeres y otra para hombres y se dividen en pabellones que son ocupados según la edad. Los menores que ingresan son desde 1 año y medio hasta 18 años, divididos en cuadras para 2 - 6 años (párvulo); 7 - 9 años; 10 - 14 años, que es el grupo más numeroso; y 14 - 18 años. Hay, por lo tanto, una gran disparidad de edades, lo que dificulta la relación con los encargados directos ("tíos").

Hay un problema serio en tanto no deberían estar en el COD menores pequeños. Más aún cuando la estadía se alarga por semanas.

El total de niños oscila entre 250 y 300, existiendo una capacidad para recibir 280 en buenas condiciones sanitarias, de comida y abrigo. Cuentan con un médico todas las mañanas, una enfermera, una nutricionista, una psicóloga. Hay turnos de media jornada. La atención médica es buena.

Como promedio llegan 60 niños con necesidad de sobrealimentación, la que se pretende resolver agregando a la dieta de 4 comidas diarias un vaso de leche y un pan con mermelada.

Hay clases obligatorias todas las mañanas, para enseñar a leer y escribir a los que no saben. Unos pocos van a la escuela del sector. El resto hace actividades diversas. Por la tarde hay reforzamiento escolar. Los fines de semana hay dificultades para obtener materiales para actividades y no hay clases. Los profesores son 7 para educación básica. Hay grandes problemas para incorporar a las escuelas del sector a los menores que provienen del COD, por la imagen de mala conducta que tienen.

Los "tíos", personal que se relaciona diariamente con el menor, son 24, lo que, por el sistema de turnos, hace que estén 16 tíos en turnos de 12 horas y dos de ellos de noche (con dos días libres).

Los "tíos" presentan curriculum al ingresar y pasan por una

entrevista directa. Por la rotación del personal, cuando se requieren con urgencia son poco estrictos. No son profesionales capacitados para el trato con menores. Se les pide tener "dominio" de grupo. Son evaluados cada 6 meses por el Inspector General, que se relaciona escasamente con ellos. Los "tíos" deben llevar un control diario por escrito: los menores que reciben, actividades que hacen, los que van al médico o psicólogo, las peleas entre niños, lista de problemas, etc. Nunca se menciona ningún castigo que puedan haberle propinado al niño.

La relación de los "tíos" con los niños es diversa. Por lo general, el "tío" está en ese trabajo por necesidad de un ingreso, lo que crea una falta de interés por una relación efectiva. Hay "tíos" castigadores que aplican sus propias normas en su "pabellón"; por lo general, el castigo es hacer flexiones, trotar en el lugar, etc.; hay golpes cuando algún menor atropella la "autoridad" del "tío" ante los demás. Hay también castigos psíquicos, como el siguiente: "Se sorprendió en la noche a tres menores de 7, 9 y 11 años en relaciones sexuales; el encargado hizo levantar a los 60 niños para que escupieran en la cara y en el pene a los tres sorprendidos". No hubo sanción para este "tío". En otras oportunidades, cuando hay golpes que producen hematomas, el establecimiento despidió al responsable.

Los principales roces entre los menores se dan entre los que tienen experiencia callejera y los que llegan por protección. Los que están por protección, por lo general están 2 o 3 meses en la COD, hasta que hay cupo en algún hogar de menores, siempre y cuando no tenga coeficiente limítrofe o bajo. Los menores que más tardan en salir del COD, sobre el año, son los que necesitan más de atención especializada; son los que están por problemas de conducta, a la espera del test de discernimiento y que, por lo general, son detenidos por la policía; en los hechos pasan meses recluidos. Ningún hogar los recibe, pues perjudicaría su propio "orden" interno. En la práctica, no hay hogares apropiados para estos menores, y terminan viviendo en los COD, que dejan así de ser establecimientos de tránsito, o escogen el camino de la fuga y con ello se les marca social y policialmente.

Las visitas a este COD son sólo los sábados, de 15 a 15.30 horas. Por lo general, sólo 100 de los 300 reciben visitas de familiares.

Un juicio crítico lleva a concluir que los COD no son recintos apropiados para realizar una observación del menor y diagnosticar una medida adecuada a su futuro. El trámite de discernimiento es de dudosa exactitud; el costo económico que tiene un menor que espera la resolución de un grupo de profesionales durante 3 meses como promedio, es elevado. El daño psicológico, emocional y para la personalidad del niño en esos 3 meses es grave por los problemas de desestructuración profunda. En la práctica, se viola además el derecho a la libertad del menor, ya que por sospecha no puede estar más de cinco días detenido. Las visitas en este COD son excesivamente cortas y escasas para las necesidades del menor.

La vida en el COD, en el sentido material, asegura de alguna forma techo y abrigo, en cierta medida alimentación, pero no afecto ni protección. Los menores no construyen una relación con los demás y con cosas que les pertenezcan. Presentan un gran resentimiento y angustia, sobre todo los menores de 6 a 11 años.

Hay una notoria falta de hogares apropiados para una franja de menores que tienen problemas de conducta y que no son aceptados en los hogares de protección simple por problemas de cupo, porque los administradores no quieren ver "desordenado" su hogar por el ingreso de este tipo de niños, porque tienen retraso escolar, etc. Estas dificultades atrasan, aun después de estar declarado sin discernimiento, el ingreso a un hogar de menores, si el juez determinó esa medida de protección. El promedio de estadía es de 8 meses a un año.

Las visitas de control que efectúa el SENAME se conocen con anterioridad en el COD, el que toma medidas de ornato y aseo; estos funcionarios nunca ingresan a los pabellones ni se reúnen con los "líos".

La realidad de este COD es similar a la de otros en Santiago y en regiones. Hay otro en Concepción, también subvencionado, que atiende a 242 menores cuyas edades fluctúan entre 3 y 18 años y que se distribuyen así: 3 - 5 años, 19 menores; 6 - 11 años, 121; 12 - 17

años, 98; 18 años y más, 5 jóvenes. Hay dos secciones según problemas conductuales, pero las actividades son comunes. Trabajan 80 funcionarios. No se generan actividades con la familia. Los menores tienen permiso para ir a su casa cada 15 días. Hay problemas de fuga: 10 al mes como promedio. Los dormitorios no son amplios. No se cuenta con recursos para capacitar. El tiempo de permanencia del niño sobrepasa los 7 meses.

## 2.- EL SISTEMA DE PREVENCIÓN

Las acciones de prevención de la irregularidad social, que desarrolla el SENAME, están dirigidas a aquellos menores que se encuentran en situación de riesgo social.

Las políticas estatales definen el riesgo social como "todas aquellas situaciones de la familia que indican proximidad o posibilidades de los menores bajo su cuidado de verse afectados por algún tipo de irregularidad social. Irregularidad traducida en términos de crisis estructural y funcional de la familia, afectando la tución del menor y/o problemas de conducta de este".

La atención se otorga a través del Centro de Atención Diurna y está dirigida a entregar alimentación, apoyo escolar extra y cierta atención a la familia.

Estos establecimientos deberían atender a todos los menores cuyas familias presentan algunas de las siguientes situaciones:

- a.- Cesantía de la persona responsable de la mantención del hogar.
- b.- Ausencia de la madre y el padre durante el día, por razones de trabajo, o inexistencia de una persona mayor de 18 años responsable del menor.
- c.- Madre sola (soltera, viuda, abandonada) responsable de la mantención del menor y que debe realizar trabajos remunerados fuera del hogar.
- d.- Incapacidad física parcial de la persona responsable del cuidado del menor: ancianidad (mayor de 65 años), enfermedades

crónicas, invalidez (cardiopatías, artritis, reumatoide, hemiplejía y otras).

c.- Menores de 7 años o más que no han sido matriculados en algún establecimiento educacional.

La cobertura alcanza a 16.900 menores para 1989, el 35 por ciento de las atenciones del sistema.

Otra investigación en una institución abierta y con menos recursos que los subvencionados, es la que realizó el Centro Abierto Nocturno, CAN, dependiente de la Iglesia Católica. El CAN atiende a 80 niños al año, con un promedio de 20 diarios. Se les da alimentación, vestuario, atención médica primaria (diagnóstico); además, se les inculcan hábitos de higiene y se les hace participar en programas de recreación. Los menores pueden alojar en el CAN, aunque no es obligatorio.

De una muestra con 163 niños que asisten al CAN, 81 presentan abandono de hogar familiar, 57 mendicidad, 25 problemas conductuales.

En relación a los que presentaban abandono de hogar (81), 26 retornaron a sus casas o fueron internados en centros de protección, 20 continuaron con el problema, de 33 no hay datos y 2 fallecieron (uno por inhalación de neoprén y el otro por impacto de bomba lacrimógena en día de protesta). De los que practicaban mendicidad, sólo 5 han dejado de hacerlo, de 8 no se sabe y 44 continúan.

Es importante señalar que estos seguimientos son una pequeña muestra, pero que tienden a confirmar la impresión más general de que sólo un reducido número de niños logra retornar a su hogar para alcanzar un desarrollo integral que aporte a su realización y a la construcción del país. Los niños y jóvenes institucionalizados no logran disponer de los medios que requieren para alcanzar estabilidad emocional, comprensión y acceso a un trabajo digno; los menores de la calle tampoco cuentan con el apoyo necesario para rescatar sus potencialidades y proyectarlas hacia adelante.

Se llega así a un punto en que es probable que se estén satis-

faciendo, bien o mal, las condiciones mínimas de subsistencia de los menores que llegan a los sistemas de prevención y protección, pero de ningún modo pareciera que la tendencia es a generar un niño o joven preparado para enfrentarse a sí mismo y a la sociedad una vez que el sistema cumple con el deber de sostenerlo hasta los 18 años. Los menores que no son incorporados a la institucionalización sobreviven a duras penas y sin esperanza.

### 3.- LA PROTECCION INSTITUCIONALIZADA

Su acción se dirige a aquellos menores que carecen de tuición, presentan tuición alterada y/o desajustes en su adaptación o integración al medio ambiente social.

Este sistema atiende a 24.149 menores en alrededor de 300 establecimientos, lo que significa una atención al 45 por ciento del conjunto. Estos establecimientos están obligados a otorgar asistencia integral y supervisada que satisfaga las necesidades básicas; debe incentivar la participación del menor en actividades de la comunidad para evitar segregación y facilitar el aprendizaje; tiene que orientar a la familia, si la tuviera el menor; debe capacitar laboralmente a los menores y al personal para una mejor atención; y tienen que llevar un registro actualizado y central de información de cada menor.

Los menores que debieran ser atendidos en estos establecimientos de protección simple son: los huérfanos totales; los abandonados o que no tienen apoderados; los con desajustes conductuales leves, tales como vagancia, ausentismo escolar, mendicidad. También aquellos menores cuyos padres o apoderados tengan incapacidad mental, problemas físicos para atender al niño, o representen un peligro moral para el menor (alienten vagancia, prostitución, atenten sexualmente) o para su integridad física.

En el sistema de protección se encuentra la colocación familiar, que cubre a 2.264 niños, un 4,7 por ciento de la atención, y consiste en la inserción del menor en un hogar que lo recibe, donde queda a cargo de una guardadora que obtiene un subsidio por cada niño.

Una mirada a algunos de los más importantes Hogares de Menores, en el año 1986, entrega esta imagen:

La Fundación Niño y Patria está a cargo de Carabineros de Chile (policía). Atiende a 3.000 niños en todo el país. En Santiago posee tres hogares de niños y uno de niñas.

#### Hogares de Niños:

- 1.- Hogar con 30 niños.
- 2.- Villa del Menor, 260 niños.
- 3.- Gran Avenida, 135 niños.

#### Hogares de niñas:

- 1.- Casa Grande, 90 niñas.

Total:515

Esta fundación tiene además tres centros abiertos, uno en Pudahuel, con 50 niños; otro en La Legua, con 100 niños, y otro en Rosita Renard, con 170 niños. Los tres se ubican en poblaciones de extrema pobreza y cobijan a 320 niños.

La atención en Santiago es de 835 niños en total, en los dos sistemas.

Los hogares de protección simple están formados por un director, un jefe técnico, un jefe administrativo y tres auxiliares técnicos asistenciales por casa. La edad de egreso es de 18 años, aunque el menor puede regresar a su hogar de origen, lo que, siendo deseable, no es frecuente.

Hay problemas de conducta que se tratan de resolver con dinámicas grupales. Existe un exceso de protección hacia los niños, lo que los limita en su desarrollo y produce problemas afectivos propios de los menores institucionalizados.

Por otra parte, hay problemas para encontrar personas que tengan vocación o condiciones para trabajar con niños en esta difícil situación. Conspiran también las reducidas remuneraciones que se ofrecen.

Las Aldeas S.O.S. fueron creadas en Chile en 1969 y forman parte

del sistema de Aldeas S.O.S. creadas en Europa en la postguerra del 38-45.

Están en algunas regiones del país, como Santiago (R.M.) y Concepción (VIII Región).

En la VIII Región cuentan con 11 establecimientos, con un total de 583 menores. Hay 4 establecimientos mixtos con 406 menores, 5 femeninos con 116 menores y dos masculinos con 177 niños. Todos están bajo el sistema de protección simple. Los cupos reservados a SENAME son el 79 por ciento de las plazas; todos tienen como condición de ingreso que el menor no altere el buen funcionamiento del establecimiento. Se aceptan ingresos desde C.I. límite inferior a superior, debiéndose realizar un informe social, otro médico y la orden tribunal, si procede.

En Santiago existen hogares familiares en los cuales vive una "mamá" con un máximo de 10 niños de ambos sexos. Cada Aldea cuenta con un director, que vive allí y entrega la imagen de "Padre" a los menores.

Hay equipos de profesionales compuesto de psicopedagogos, psicólogos, asistentes sociales, nutricionistas, enfermeras y médicos. Hay residencias para adolescentes a cargo de una "tía".

Se hace seguimiento a los egresados, ya que continúan apoyándoles una vez que salen del sistema.

El costo mensual por menor es cubierto por SENAME y donaciones privadas.

Una visión general de los Hogares de Menores la entrega el encuentro que realizaron en julio de 1986 ocho instituciones de menores, con SENAME y la Vicaría Pastoral Juvenil de la Iglesia Católica y con el patrocinio de la Facultad de Educación de la Universidad Católica, y que permitió conocer parte de la realidad de este trabajo en el sistema de protección simple.

Se puede concluir de ello que los principales obstáculos que enfrenta esta política de apoyo al menor institucionalizado, es la concepción misma. Existe sobreprotección al menor, el que permanece un promedio de 7 a 8 años en instituciones, en su etapa más rica

y formativa, recibe casi todos los bienes materiales que necesita, no posee un espacio propio, sus rincones, su posibilidad de pegar afiches en su pieza, de saltar en las camas, andar con sus cosas; no hay desarrollo de una inteligencia práctica en los niños; hay poco estímulo para que sean capaces de enfrentar la vida misma, lo cotidiano, así como su futuro laboral y familiar; son pasivos, la educación es científico humanista y no técnica, lo que no les ayuda. Hay problemas profundos en la forma de encarar el despertar sexual de los menores, tanto en los niños como en las niñas, y la relación con los "tíos". Existe una deficiencia en el apoyo de profesionales, básicamente de psicólogos.

Se requiere también unificar criterios entre las personas que se vinculan al niño, para no generar la competencia en los menores por el afecto de aquéllas.

A nivel institucional, hay una mayor capacidad para captar recursos extra-estatales en las instituciones más antiguas o que por su carácter privado tienen otras áreas; y estas corporaciones son las que menos se adaptan a las nuevas metodologías de trabajo con menores abandonados. En cambio, las instituciones más pequeñas, o experiencias que surgen por vocación de apoyo al niño, tienen permanentemente problemas de escasez de recursos.

En ningún programa de protección simple hay un trabajo con la comunidad.

Existen también algunos estudios de seguimiento de jóvenes que han cumplido los 18 años y que han debido permanecer en el sistema de hogares de protección simple debido a la falta de posibilidades de inserción social laboral.

Un conjunto de entrevistas realizadas a jóvenes de casas de menores arrojó como conclusión que los que cumplen 18 años en las instituciones han permanecido, por lo general, por más de 8 años en éstas y provienen de familias de bajos ingresos.

Todos ven que los hogares de este tipo les dan buena alimentación, pero casi todos critican la falta de relaciones afectivas y un espacio propio donde sentirse dueños de sí mismos y no dependientes de la

voluntad del "tío" o "la institución". No hay orientación ni formación sexual y en los pocos en que existe no es apropiada. Por lo general, las hijas de madre soltera repiten el ciclo y los jóvenes desarrollan una concepción machista y deformada.

Todos ven un alto contraste entre el bienestar que tienen en el hogar y la pobreza de sus hogares paternos o de familiares, lo que los desorienta. Algunos desean quedarse en los establecimientos, por no tener aptitudes para enfrentar el mundo y su futuro. Hay una crítica general por la falta de capacitación laboral y la insuficiencia de la enseñanza en la escuela básica y en la media de tipo científico-humanista.

#### 4.- REHABILITACION: INTENCION Y RESULTADOS

Está orientada hacia dos grupos de menores que requieren una atención más especializada, en sistemas o establecimientos totalmente separados.

1.- Aquellos menores que, además de tener un problema de tuición, presentan un déficit considerable en su capacidad intelectual. Su atención se realiza en establecimientos de rehabilitación psíquica.

2.- Aquellos menores que han incurrido en conductas que transgreden las normas legales vigentes, implicando con ello un conflicto con la justicia. Estas circunstancias son apreciadas por el Tribunal de Menores.

Los menores atendidos suman 1.223 (un 25 del total atendido por SENAME) en 18 recintos, a febrero de 1990. Según el reglamento, los objetivos de estos establecimientos son: otorgar un tratamiento reeducativo terapéutico para readaptarlos a la sociedad, propender a la formación integral del menor para que pueda reintegrarse al medio social y satisfacer sus necesidades básicas.

Los menores que debieran llegar a estos establecimientos son los inculcados de delitos y los que tienen desajustes conductuales que, por lo reiterados, constituyen ya una "conducta antisocial".

El tratamiento de Libertad Vigilada atendía a 580 menores en el

año 86 y, a febrero del 90, a 1.592. Es una forma de rehabilitar sin proceder al encierro del menor. Es aplicable por resolución judicial. Se busca obtener un cambio de conducta a través del vínculo personal entre el profesional especializado y el menor en su propio medio social.

El desenvolvimiento cotidiano de estos sistemas de rehabilitación se expresa, por ejemplo, en el Instituto de Menores "Padre Luis Amigo", administrado por la Congregación de Terciarios Capuchinos y ubicado en Tomé, VII Región.

Para ingresar a este Centro de Rehabilitación Conductual, CERECO masculino, se requiere cumplir con una edad mínima de 11 a 16 años, y de 16 a 18 años en caso de ser declarado sin discernimiento. Pueden permanecer hasta los 21 años. El C.I. va de limítrofe a muy superior. No hay precondition de escolaridad. No se aceptan alteraciones psíquicas o déficit sensorial físico o motor. Se requiere presentar orden judicial, certificado de nacimiento, de salud, informe social y psicológico.

Los CERECOS, en general, están aceptando niños con inteligencia limítrofe, a pesar de que más del 50 por ciento de los niños con problemas de conducta está por debajo de este índice.

Un testimonio que refleja lo heterogéneo del sistema es el que reproducimos ahora. En este relato se conoce el origen social del joven, los resultados de las erradicaciones de pobladores, el tránsito entre un sistema y otro, las expectativas, vivencias y tipo de dificultades que enfrentan:

"Tenía dieciséis años cuando llegué al CERECO (Centro de Rehabilitación Conductual). Allá, bueno, allá me encontré con mucha violencia... cabros agresivos. Había diferencia entre los más tontos y los más pillos (eso siempre pasa en lugares así); había cabros que eran choros y les pegaban a los otros".

"Conmigo luego se dieron cuenta de que era bueno pa' la pelota, así que una vez un cabro me dijo: 'Si tú metís un gol, te voy a pescar a patáas'. Pero yo jugué igual, hice goles, y cuando llegué adentro me pusieron una pata en el pecho. Ahí quedé, en el suelo, no se metió

nadie, todos se escondían. Después me encontró mi mejor amigo y, cuando supo lo que me habían hecho, pescó un palo pa' ir a pegarle al otro, pero yo le dije que no, que yo no más iba a arreglar la cosa...".

"Al tiempo después, agarré confianza, comencé a conocer a la gente y ahí le cobré mi parte al otro. Si no lo hubiera hecho me habrían agarrado pa'l leseo. Así que un día lo vi y le dije: 'Ah, loco, ven p' acá, tú la otra vez me pegaste...', y de ahí nadie más me faltó al respeto, me puse a estudiar tranquilo... Claro que cuando me molestaban ponía el combo altiro. Porque así era el ambiente allá, ahí nadie le decía a uno 'oye, estudia, tenés que estudiar'. Ahí nadie le manda a uno, si uno quiere no hace nada de repente".

"Cuando se llega al CERECO, lo primero es pasar por la unidad de encierro. Cuando a mí me tocó, eso era por un mes; ahora creo que son tres meses. Ahí la rutina de uno es encierro - escuela - encierro - rancho (comida) - encierro. Adentro no se hace nada, aparte de ver tele; no hay mesas de pimpon, ni biblioteca, nada. Así que ahí todos pagan el pato, los buenos y los malos (porque hay cabros súper buenos). Claro, está en uno tirar pa' arriba, pero es que uno solo no puede, necesitamos apoyo. Pero allá es al contrario; de repente uno tiene que estar luchando contra los tíos, que son súper desconfiados, contra el aburrimiento y contra los cabros más encima."

"El aburrimiento es harto pa' uno que está acostumbrado a la calle. Los tíos no nos dejan hacer partidos porque dicen que no vamos a jugar. Uno les promete que no, pero igual no nos dan permiso. No tenemos ni una pelota pa' chutear. De repente un tío más palteado trae cabros pa' un partido (porque a él se le ocurrió no más) y aparece un tío anticuado y no los deja entrar porque "el Director no dijo que entraran" y él, sabiendo que nosotros estamos lo más aburridos y muertos de ganas de jugar a la pelota... Son gallos cerrados de mente".

"Allá el frío es terrible, pasamos congelados. En invierno nos daban dos frazadas para cada uno. Yo, por suerte y porque era pillo, llevé frazadas de mi casa y hasta unos sacos papeiros que lavé bien lavados y me los coloqué. Dormía calentito, pero mis compañeros pasaban frío. Además, la ropa era re mala, los cabros andaban todos

rotos, toos cochinos. Y los útiles de aseó... pa' pedir shampoo había que arrodillarse poco menos. A uno le decían que no, que te estái lavando todos los días y quién te creís vos y así... La pasta de dientes me la tenía que comprar yo y el shampoo, el jabón, todo, porque si daban, lo daban una vez a las quinientas y eso que estamos en un lugar donde tienen. Yo estudiaba afuera... Se podrían haber preocupado: 'Ya, este cabro tiene que ir bien presentado, bien limpio'. Pero no, si no es por mí, yo a ese taller habría ido todo roto y cochino".

"Allá, problemas sexuales hay muchos, porque hay cabros que se aprovechan de los más chicos, los pescan con cigarros porque el vicio del cigarro es fuerte, se fuma hasta el filtro. A mocosos de seis, siete años los dejan fumar, andan "tío, la colita, tío, la colita..." y ellos les dan la cola. En vez de llevarlos a trotar o a jugar un partido, pero no, tratan mal, nada de hacer cosas alegremente".

"Cabros que se pescan a los más chicos..., eso pasaba por el aburrimiento. Los llamaban, les ofrecían cigarros y cañan. O si no, eran choros no más: ven pa' cá, tal por cual". Hasta yo les tenía miedo a esos cabros, de repente se tiraban encima. Eran choros: uno de esos, por ejemplo, una vez que pasaban la lista contestó "presente" no más y no "presente, tío" y cuando lo rctaron él contestó: '¿Y por qué le voy a decirle tío? ¿De dónde es tío mío usted? No, puh, no le digo tío y listo no más'. Esos eran los cabros que se aprovechaban de los chicos. A algunos los tenían hasta para que les hicieran masajes".

"Lo otro que está mal ahí es el castigo, porque uno hacía una embarrada y ya quedaba sin salida. Entonces a uno ya no le importaba nada, se portaba más mal todavía, total se había quedado sin salida. Además, hay cabros con mentalidad y no les gusta el encierro... Cuando salen, uno queda aburrido, hay que pasar todo el día aburrido. No deberían quitarnos la salida, la salida es sagrada pa' uno".

"¿Mi vida personal? Bueno, yo vivo con mi padrastro, mi mamá y dos hijas de ellos. Mi padrastro no me quiere (como no soy hijo de él); cuando llegaba curado le sacaba en cara a mi mamá que yo no soy su hijo. Yo, aunque era chico, me daba cuenta y me dolía... y me quedé con el rencor no más, porque me guardaba las cosas adentro. A los

doce años empecé a fumar hierba, me mandaron pa'l sur con mis abuelos y ahí empecé a conocer lo que es el alcohol, tomaba con mi abuelo y un tío. Después volví a Santiago y aquí seguí pitcando; no estudiaba, me puse a vender dulces, o sea, estuve siempre en un ambiente bien bajo. Ahí, por vender, conocí lo que es estar preso, así que ya no quise vender más y me quedé en la población. Después trabajé de pelotero en las canchas de tenis, en el barrio alto; ahí ganaba buena plata, pero todo lo tomaba, todo me lo piteaba; nunca me compré nada útil, ni ropa ni nada; entonces mi mamá me mandó para el Hogar F.I.N., donde estuve un año no más porque tuve problemas con un cabo que, por contestarle, me hizo agacharme y me pegó un palo en los muslos que me dejó acalambrado; a mí más que el golpe me dolió la humillación y le contesté. Así que me siguió pegando y después me dejó parado al medio del patio a todo sol; no sé cuánto rato pasó, de repente caí desmayado y me llevaron a la enfermería con 39 de fiebre; ahí estuve dos semanas y después me fugué, porque no me gustó lo que me hicieron”.

“Yo siempre pensaba por qué mi mamá me tiene aquí y no estoy en mi casa. Después de eso empecé a conocer más el ambiente y salía a robar; estuve un año en eso; robaba, aspiraba, piteaba. Andaba con cabros que pasaban drogados, éramos maldadosos a matarlos, teníamos hasta niñas, cada uno tenía su cabra (porque también habían cabras que eran del ambiente)”.

“Como éramos todos cabros, un grupo como de la Universidad nos tuvo para que saliéramos del vicio, nos compraron una pieza, una mesa de ping-pong, nos mandaban a la piscina... Y qué, ahí hacíamos cualquier cantidad de maldades: salíamos con las medias tenidas de adentro, entrábamos con pantalón corto y salíamos con pantalones largos, zapatillas, poleras, bien vestidos pa'afuera; no faltaba el que pescaba una cartera y saltaba la pandereta, algunos con los medios relojes, unos con medallas de oro... Ya no faltaba pa'l pito (el pito nunca faltó) y, como traficábamos, venían a comprar marihuana y con esa plata nos manteníamos. ¡Chis! Y cuántos nos iban a comprar marihuana..., es una de las mejores “profesiones” esa de vender la

hierba. Ahora la mayoría de los que trafican están presos o ya no lo hacen porque la policía se puso muy espesa; casi todos están metidos en el POJH, todo está más calmado, más aburrido, más pobre”.

“A los catorce años tuve mi primera mujer, tenía veintitrés y andaba a la siga mía porque yo andaba bien vestido y además era despierto; yo no le daba bola, pero ella me seguía y me provocaba, hasta que un día le pegué”.

“Sí, porque ella me excitaba y después no pasaba nada, así que le chanté un combo y le dije: ‘Eh, loca, sabís qué más? Chao’. Y como estaba enamorada de mí, se soltó y de ahí empecé a tener relaciones con ella. Fueron como tres meses, después ya le pegué la patá, porque era muy vieja pa’mí, quería que me anduviera luciendo con ella, cuando yo tenía otras chiquillas pololas mías que eran cabritas no más, así que terminé con esa cabra... Al tiempo después caí preso, al COD, caí por droga”.

“Yo siempre tenía chiquillas. Tuve una que me acompañó en las buenas y en las malas, era la única que me recibía cuando yo estaba mal, si ni mi mamá me aguantaba... Una vez que llegué volado de neoprén y había tomado copete, mi mamá me partió la cabeza con un azadón y ella me cuidó; aunque sangraba mucho yo le pedí que no llamara a nadie, ni me llevara a la posta, y ella me hizo caso y se quedó conmigo”.

“Mi casa es pobre, mi mamá trabaja en el POJH, Plan Ocupacional para Jefes de Hogar, y mi papá es jubilado; además están mis dos hermanas, así que yo tengo que poner el hombro porque estoy mejor que todos con lo del taller. Pero es súper pobre la población; por ejemplo, mi papá es mueblista, pero no puede hacer muebles ahí porque la gente es tan pobre que no paga. Así que no hay cómo moverse, no hay salida, es como si a uno lo hubieran mandado al fin del mundo, porque donde yo vivo es puro potrero (es el paradero 41 de San Bernardo). Nos sacaron del Zanjón y nos mandaron pa’allá, mejor que nos hubieran dejado donde estábamos, teníamos una modesta casa pero mi papá tenía mueblería cerca de ahí y ganaba buen billete. Ahí veíamos movilización, se veía gente. ¡Chis! No sé para

qué nos cambiaron para allá. ¡Oh! Ahí todos los cabros se echaron a perder, yo me eché a perder allá... Fue por el aburrimiento, no hallábamos qué hacer mirando puro potrero. En cambio, en el Zanjón teníamos cerquita el Parque O'Higgins, la piscina, el Estadio Nacional, así que nos íbamos en micro y llegábamos al tiro. Dicen que en el Zanjón todos estaban llenos de ratones, pero no, puh..., si no todos eran sucios, ese problema lo tenían los que vivían al lado del canal, pero no los que vivíamos pa'adentro".

"Pero esta población es mala... En realidad, así no más no se puede salir de esc hoyo, yo pa' poder salir tuve que caer preso y estar en un Hogar. En la población no hay trabajo, no hay salida; al final uno se pone a pitear de puro aburrimiento, pa' los cabros lo único que existe es la droga; los grandes a veces encuentran algún trabajo en las viñas o en la construcción, pero con los cabros no pasa nada. Y el POJH (Plan Ocupacional para Jefes de Hogar, US\$ 38 al mes) prefiero estar de vago antes de meterme en el POJH. A mi mamá la hacen caminar como animal para ganarse una miseria, le pagan cuando ellos quieren, si les da la gana a ellos pagan, si no, no".

"Ahora tengo fe en el puro taller no más. Yo sé que ahí estoy bien, porque teníamos trabajo. Si antes del temblor ya habíamos sacado el primer sueldo, fuimos los primeros. Yo con el sueldo le pagué a mi mamá todo; yo cuando puedo tener le paso a mi familia... Ustedes aquí en SENAME me han ayudado; el otro día, cuando me pasaron los \$ 2.000 (US\$ 7), estaban re mal en mi casa y mi mamá me decía: 'Si no es por ti, no hubiéramos tenido pa' comer. Y yo qué me va a dar la rabia y voy a salir a robar si no tengo plata, ya no me interesa... que sea, me interesa, pero si no pasa nada en el taller y no encuentro una pega buena, me voy a poner a robar, no me voy a andar humillando. Si caigo preso, caigo no más. Y el POJH, no. ¿Cómo voy a estar en ese taller para después meterme al POJH? Si me hubieran dicho eso mejor no me hubiera metido, puh. Yo nunca he estado en Puente Alto (Centro de Detención de Gendarmería, ubicado en la comuna de Puente Alto), no creo que esté tampoco... Bueno, si llego a estar, de ahí no voy a salir más... Una vez que caiga preso, yo no voy a

poder cambiar más..., si ya tuve una oportunidad”.

Otra expresión dramática del estado de los derechos de los niños que entran en los sistemas de atención que se suponen son de rehabilitación y reintegración a la sociedad, es el Centro de Detención Preventiva de Puente Alto, C.D.P. Cárcel de menores adonde llegan todos los que, teniendo entre 16 y 18 años, han cometido delitos según el Código Penal de Adultos. Cumplen condenas todos los menores declarados con discernimiento por los equipos de profesionales de los COD, y habitan en la torre 4; otros menores sin discernimiento, acusados de droga, robo, hurto, se alojan en la torre 3. Hay un grupo de menores que es dejado en este recinto por la policía incluso cuando existen sólo problemas de vagancia, mendicidad o sospecha.

Al momento de la investigación había 220 menores aproximadamente. Está subvencionado por SENAME el grupo de menores que no tiene “discernimiento”. Son encerrados a las 17.30 horas y levantados a las 8.00 horas, de modo que permanecen 15 horas en un recinto estrecho, entre camas y colchonetas, húmedo y sin luz y muy frío en el invierno. Hay clases de oficios de una hora tres veces a la semana, con escasa asistencia por falta de motivación. El deporte es poco practicado y menos incentivado por Gendarmería. Tienen visita dos veces a la semana por dos horas. La vigilancia nocturna es de cuatro gendarmes para dos torres; en la práctica no hay vigilancia directa.

Los menores que habitan los pabellones de los “sin discernimiento” están agrupados indiscriminadamente, tanto los que se han iniciado en la delincuencia como los neoprencos, los que están largo tiempo en el sistema como los novatos aprehendidos en redadas y sin ningún conocimiento del medio.

La vida interna de los menores no tiene ningún incentivo rehabilitador, por lo que no pasa de ser una cárcel y escuela para el delito, donde aumenta el resentimiento con la sociedad, la degradación personal y la de sus padres.

Hay 9 horas de ocio en los patios, que están matizados por las horas de comida (de menor calidad que en los hogares de menores), los días de visita, alguna actividad deportiva (fútbol) en la semana y poco más.

Luego son 15 horas de encierro y ocio para que los adolescentes expresen el conjunto de actos que reflejan su medio, sus concepciones, pero además la lucha por sobrevivir. En la organización interna se han generado jefes de grupo con ascendiente y un joven que está para los servicios ("perkin") tanto de aseo como de recreación, expuesto a los deseos y agresiones sexuales del grupo. Generalmente los menores, llegados sin gran experiencia callejera, son los escogidos; los golpean, los atemorizan, los someten y luego son violados por los más antiguos. El amor queda degradado, socavado en su personalidad y marcado en su relación futura para con sus iguales, en su posible porvenir familiar, hijos, etc. Y en distinto grado ocurre lo mismo con sus agresores. La experiencia vivida en un fin de semana o por semanas y meses es lo suficientemente traumática como para exigir un cambio en los mecanismos de traslado a estos "Centros de Detención Preventiva", impidiendo que lleguen menores por simple sospecha o falta de cupos en los COD. Pero es más, estos centros no cumplen con la rehabilitación de los menores, por lo que la medida básica y de fondo es cambiar la concepción de trato y trabajo con los menores que sufren ciertas desadaptaciones sociales producto de su proveniencia -generalmente- de familias en extrema pobreza, con una educación no hecha para un oficio concreto y en un medio donde se los ha marginado.

Los derechos de estos niños (a vivir en un medio de afecto y comprensión, con sus necesidades básicas satisfechas, con la opción de aprender y rehabilitarse, etc.) son violados en sus diversas formas, siendo que los delitos por ellos cometidos son en un 70 por ciento delitos contra la propiedad, sólo un 14 por ciento contra las personas y un 12 por ciento por drogas. Esto refleja evidentemente la posibilidad de trabajo en medio abierto o semiabierto, donde se potencia a los menores hacia un desarrollo integral.

Otro aspecto violatorio de los derechos del menor es aquel que sufren los niños, incluso de entre 7 y 11 años, cuando son trasladados, por Gendarmería, de un punto a otro del país. Estos menores son en algunos casos desarraigados de su ciudad o lugar de origen por la

inexistencia de cupo, alejándolos de la familia; en otros casos son trasladados para ser devueltos a su hogar. Vale decir, son menores con problemas de protección simple que en otros casos deben dormir en la cárcel de Puente Alto por días o semanas, entre jóvenes con problemas conductuales, e incluso duermen a veces en cárceles de adultos, en secciones especiales.

Son fundamentales como medidas inmediatas: terminar con los traslados a cargo de Gendarmería y responsabilizar a SENAME; terminar con el método de discernimiento por ser inexacto, caro y perjudicial, por lo tanto, para los derechos del menor, particularmente el derecho a su libertad; establecer que los jueces de menores no continúen enviando menores a este centro de Puente Alto. Se deben estudiar y recoger experiencias en este sector con aquellos profesionales que trabajan en directa relación con los menores encarcelados para promover los sistemas de Libertad Vigilada u otros apropiados. Para expandir el sistema de Libertad Vigilada debe abolirse el Decreto Supremo 779, de 1982, que lo restringe sólo a aquellos muchachos con graves problemas conductuales o legales.

El testimonio de un menor encarcelado en el CDP de Puente Alto ilustra la impotencia de los que deben ser rehabilitados:

“Para las personas que no conocen esta vida, es difícil darse cuenta del porqué de nuestro comportamiento, que injustamente nos cataloga de ‘delinquentes’”.

“El hecho en sí es darles a conocer nuestras vidas y los problemas que nos inquietan. Nosotros somos jóvenes de aproximadamente 15 a 17 años que estamos privados de nuestra libertad por diversas razones”.

“Al principio del camino... Al comienzo de esta vida los jóvenes buscan una manera de desahogarse, sea por el hecho de haber sido reprendidos por sus padres o haber vivido un momento desagradable. La mayoría de nosotros somos jóvenes de escasa situación económica, o de padres divorciados, de un mundo donde es difícil sobrevivir”.

“Todo comienza a la edad de nueve años, donde nos damos cuenta de que nos falta algo; a esa edad no sabemos qué es, pero buscamos

la manera de olvidarnos de aquello y vivir nuestro mundo. Muchos de nosotros robamos por necesidad, porque queremos obtener lo que nuestros padres no nos pudieron dar o también porque nuestro hogar no está bien constituido y así podemos alimentarnos y vestimos junto con nuestra familia. Sólo buscamos una forma de ganar dinero para satisfacer nuestras necesidades, ya que estamos seguros de que si buscamos una manera mejor, como trabajo, en ese tiempo nuestras familias pasarán algún apuro económico y el sueldo obtenido en un mes no alcanzará para abastecerse una semana”.

“Cuando nos llega la hora del ‘arresto’ sabemos con certeza que seremos flagelados e intimidados, de esta manera nos obligan a entregar objetos que nunca han tenido. En algunos casos la ‘justicia’ puede ser correcta, pero a la vez es injusta, teniendo en cuenta que un menor no puede ser sometido a tales circunstancias y como tal deben respetársele sus derechos. Se da el caso de que la justicia toma como medio de escarmiento, para las personas como nosotros, ser reclusos en cárceles de menores, con el fin de ‘rehabilitarnos’ y hacer de nosotros gente de provecho: lo que ellos no saben es el daño que le provocan a un menor, tanto moralmente en su persona, como psicológicamente. Ellos cumplen leyes impuestas por altas autoridades y piensan que esto es lo mejor: pero no es así”.

“La vida aquí es difícil ya que aquí uno tiene que luchar contra muchas cosas: carecemos de alimentación, también de ropa. La justicia lo hace todo en su escritorio, pero si ellos vieran con sus propios ojos lo que aquí se vive, creo que estarían de acuerdo con nosotros. Nosotros estamos conscientes de que con esto hacemos un daño y lo reconocemos, pero, si existieran medios de trabajo para menores de nuestro oficio, creemos que las ‘cárceles’ no existirían”.

## 5.- ALGUNAS CONCLUSIONES

De manera general, en relación al menor en instituciones, es necesario puntualizar:

- Se observa falta de uniformidad de criterios en la terminología utilizada por los establecimientos en materia de asistencia a menores, situación que dificulta el intercambio de información y la claridad de ella.

- El número de establecimientos asistenciales existentes en el Área Metropolitana es significativamente superior al de cada una de las regiones.

- Asimismo, la cobertura asistencial de los establecimientos del Área Metropolitana es altamente superior a la cobertura de los establecimientos de las demás regiones del país individualmente consideradas.

- En relación a la finalidad de los establecimientos, se aprecia un énfasis considerable en lo referente a protección, en desmedro de la prevención y la rehabilitación.

- Existe una escasa gama de sistemas asistenciales en relación a sistemas alternativos o complementarios, tales como Hogares de Egresados, Centros Diurnos, Clubes.

- Predominan los establecimientos de tipo internado, circunstancia que implica la separación del menor de su grupo familiar de origen.

- No se logró disminuir la cantidad de niños encarcelados, tanto en los Centros de Detención Preventiva como en los CERECOS y los COD, que en la práctica son centros de detención. Este aumento no sólo responde a un incremento de las conductas violentas en los niños por razones socioeconómicas y de contextos valóricos; también obedece a la incapacidad del sistema de rehabilitar a los niños, devolviéndolos a sus familias y a algún trabajo o estudio.

- En general, los menores que permanecen en el sistema no disminuyen y hay cierto incremento de los que permanecen más de 5 años, generándose en el niño desajustes conductuales producidos por el encierro en la institución, que implica a su vez acostumbramiento a una vida sin interacción con el barrio, grupo de amigos, etc.

- De los niños que egresan del sistema, sólo un 29 por ciento sale de él por haber solucionado su problema o causal de ingreso, lo que

es bastante limitado, más aún si se considera que por lo general la solución no pasó por la vida en el hogar de menores sino por un cambio en las condiciones de la familia.

- En las Regiones los establecimientos tienden, en general, a satisfacer las necesidades locales, recibiendo preferentemente menores que provienen de la zona. Lo contrario acontece en el Área Metropolitana, con el consiguiente desarraigo del menor respecto de su hogar de origen; ya que cuando no hay cupo en una región es trasladado a otra, sin importar si el menor mantiene lazos afectivos en su zona de origen.

- Los problemas familiares, especialmente los de origen socioeconómico, constituyen la mayor causal de ingreso a los establecimientos, no obstante lo cual se observa una tendencia a la aplicación del sistema de internado.

- Los establecimientos carecen en general de personal adecuado para la atención de los menores. La mayor parte de ellos no cuentan con los profesionales necesarios para asistir integralmente al menor y dar solución definitiva al problema que motivó su ingreso.

- Resulta evidente la escasa presencia de asistentes sociales y psicólogos, no obstante el rol fundamental que cumplen estos profesionales en la atención del menor y su propia familia.

- A pesar de que un alto número de establecimientos exige algunos requisitos al personal que debe trabajar en contacto directo con los menores, preocupa el hecho de que la calidad de estos requisitos sea insatisfactoria para las delicadas funciones que deben realizar. Esto ocurre especialmente en lo que dice relación con escolaridad y salud mental. Los requisitos son aplicables con discrecionalidad por el establecimiento.

- El personal auxiliar supera notoriamente al personal técnico y administrativo y sus salarios son muy bajos.

- En cuanto a la capacidad del personal, resulta necesario destacar que un gran número de establecimientos registra algún tipo de capacitación de su personal. Si se considera el escaso número de recursos relativos, especialmente a nivel regional, y teniendo en

cuenta los requisitos de ingreso exigidos al personal, este resultado aparece positivo pero poco eficaz.

- En cuanto a los programas de recreación, hay un porcentaje muy importante de establecimientos que muestran falencia en este rubro.

- En cuanto a la coordinación de los establecimientos del sector privado entre sí, ella se circunscribe a los establecimientos dependientes de una misma institución, sin que se observe una coordinación interinstitucional. Esto debilita la socialización de las experiencias más favorables para los niños.

- En algunas regiones del país, ciertas organizaciones comunitarias hacen aportes materiales a los establecimientos.

- Las relaciones de los establecimientos con el sector público se traducen especialmente en el apoyo que éste otorga a través de aportes económicos y la prestación de servicios de educación y salud. También organismos tales como las universidades y las municipalidades aportan recursos humanos muy ocasionalmente.

- Las universidades no están vinculadas a la preparación de profesionales en este campo y no se relacionan directamente con programas en esta área.

- La ayuda internacional se traduce en aportes directos, preferentemente de vestuario y alimentos, a algunas instituciones, sin que esta ayuda aparezca coordinada.

La conclusión más importante, en todo caso, es que este sistema ha hecho crisis por los cuatro costados, por la repercusión concreta de la no protección al desarrollo integral del niño, por la concepción institucionalizante, por el lado del financiamiento global entregado y la fórmula actual de las subvenciones niño-día.

# V

## ASPECTOS LEGALES DEL ABANDONO DE LOS NIÑOS

Como en la legislación chilena no existe una definición clara de abandono y este fenómeno viene extendiéndose, la ley va siendo obligada a dar respuestas para las cuales no fue creada. Hay un conjunto de leyes y disposiciones aplicables al menor en términos generales y que contienen algunas normas que crean instituciones destinadas a la protección del menor abandonado.

### 1.- LOS DERECHOS LEGALES

Los cuerpos legales en vigencia son los siguientes:

a.- Ley 16.618, que fija el texto definitivo de la Ley de Menores, publicada en el Diario Oficial del 8 de marzo de 1967.

b.- Decreto Ley No. 2.465, que crea el Servicio Nacional de Menores derogando el título I de la Ley de Menores que se refería al Consejo Nacional de Menores.

c.- Ley No. 14.908, que fija el texto definitivo de la ley sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, publicada en el Diario Oficial del 5 de octubre de 1962.

d.- Ley 11.625, que fija disposiciones sobre los estados antisociales y establece las medidas de seguridad que indica, publicada en el Diario Oficial del 4 de octubre de 1954.

e.- Decreto No. 356 del Ministerio de Justicia, que establece el

**Reglamento del Servicio Nacional de Menores.**

f.- Decreto con Fuerza de Ley No. 150, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que regula el Sistema Único de Prestaciones Familiares, publicado en el Diario Oficial del 25 de marzo de 1982.

g.- Ley No. 18.020, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que establece subsidio familiar para personas de escasos recursos.

h.- Decreto No. 5.291, del Ministerio de Educación Pública, que contiene la Ley de Educación Primaria Obligatoria, publicada en el Diario Oficial del 19 de mayo de 1930.

i.- Ley No. 7.613, del Ministerio de Justicia, que establece disposiciones sobre la adopción, publicada en el Diario Oficial del 21 de octubre de 1943.

j.- Ley No. 18.703, del Ministerio de Justicia, que establece las normas de adopción simple o plena, publicada en el Diario Oficial del 10 de mayo de 1988. Deroga la Ley 16.346, del 28 de octubre de 1965, que establecía la legitimación adoptiva. Esta nueva ley de adopciones apuntaba a poner ciertas trabas al comercio de niños chilenos al extranjero y promover las adopciones nacionales.

k.- Existen además normas contenidas en el Código Civil y en el Código Penal.

Entre los derechos que tiene el niño ante la ley está el de comparecer ante la justicia por sí solos o a través de su representante legal: el padre, la madre o quien tenga la tuición. Para efectos de la tuición de los niños de hogares de menores, ella le corresponde al director del establecimiento, pero la responsabilidad última es del juez.

Los padres tienen derechos y deberes personales: educarlos, darles cuidado personal, corregirlos moderadamente; están en la obligación de alimentarlos, darles vivienda y vestuario. El incumplimiento de esta ley tiene una pena de prisión de hasta 541 días o una multa según el artículo 494 del Código Penal.

Desde el punto de vista anterior, el menor tiene derecho a exigir que se cumplan las obligaciones de sus padres. Derecho a pensión alimenticia (Art. 56), a educación y salud.

Otro derecho que la ley asigna a los niños abandonados es el de demandar alimentos de sus padres, siempre y cuando se den las circunstancias prescritas por la ley para la procedencia de los alimentos.

Para poder hacer efectivo este derecho es necesario que el niño abandonado reúna las condiciones de "hijo legítimo o natural" (reconocido). No obstante lo anterior, el hijo que no tenga la calidad de natural podrá obtener alimentos del padre o la madre si se dan algunas de las circunstancias expuestas en el artículo 280 del Código Civil, que se refiere a antecedentes o circunstancias que nos conducen a verdaderas presunciones de paternidad o maternidad. Por su importancia, creemos conveniente exponer estas situaciones que define el artículo 280 del Código Civil.

El artículo 280 dispone que el "hijo ilegítimo" que no tenga la calidad de "natural" sólo tendrá derecho a pedir alimentos del padre o la madre o de ambos en los siguientes casos:

a.- Si de un conjunto de testimonios y antecedentes o circunstancias fidedignas resulta establecida, de un modo irrefutable, la paternidad o la maternidad del supuesto padre o madre.

b.- Si el presunto padre o madre hubicra proveído o contribuido al mantenimiento y educación del hijo en calidad de tal y ello se prueba en la forma señalada en la letra anterior.

c.- Si, hallándose comprobada la filiación del hijo respecto de la madre, se acreditar, en la forma establecida en la letra a), que ella y el presunto padre han vivido en concubinato notorio y durante él ha podido producirse legalmente la concepción.

d.- Si el supuesto padre, citado dos veces a la presencia judicial para que bajo juramento reconozca al hijo y expresándose en la citación el objeto, no comparece sin causa justificada.

e.- Si el período de la concepción del hijo corresponde a la fecha de la violación de la madre. En este último caso bastará que hubiere sido posible la concepción mientras estuvo la raptada en poder del raptor. El hecho de seducir a una menor, haciéndola dejar la casa de

la persona a cuyo cuidado esté, es rapto aunque no se emplee la fuerza.

Si varias personas hubieran consumado la violación de la madre, deberá el juez determinar cuál es el presunto padre del hijo que reclama alimentos. Si ello no fuera posible, podrá condenar solidariamente al pago de dichos alimentos a todos los autores de la violación.

Retomando el hilo inicial, debemos señalar que el ejercicio de este derecho está íntimamente vinculado al conocimiento de quiénes son sus padres. En el caso contrario, mal podrían demandarse alimentos, puesto que se carece de un elemento básico, cual es la existencia del demandado, es decir, saber a quién se está demandando.

No se establece en Chile la posibilidad de investigar la paternidad; es decir, poder establecer mediante exámenes médico-biológicos si una persona es el padre de otra. Por el grado de certidumbre en cuanto al resultado (se acerca al 90 por ciento de exactitud), sería conveniente que se le diera consagración legal, para que por esta vía, una vez establecida la paternidad, el menor pudiera demandar alimentos.

Hay que señalar que este derecho a pensión alimenticia es el que mayores juicios atienden los Tribunales de Menores, pero sin duda hace muy difícil que por esta vía las familias populares aseguren la mantención, cuando el padre se aleja del hogar.

Otro elemento de la ley que puede establecerse como un derecho es la adopción.

Es decir, el adoptado adquiere ciertos derechos una vez consumada la adopción. Si es mediante el mecanismo de adopción simple, el vínculo legal que se establece le reconoce al adoptante la patria potestad sobre el adoptado, pero éste no pierde necesariamente el vínculo de identidad con su familia de origen. Tampoco los bienes adquiridos por el adoptado son de propiedad del adoptante. En la adopción plena los vínculos eran más estrechos, hacen caducar los vínculos con la familia de origen y sus efectos eran irrevocables. Sus antecedentes civiles quedan cautelados (luego de un decreto que reformuló la ley que comentamos, la que determinaba su destrucción).

Para finalizar lo relativo a los derechos, podemos mencionar la posibilidad que tienen los menores abandonados de ser admitidos en los centros especiales destinados precisamente a niños en situación irregular.

## 2.- LAS SANCIONES PENALES

Ahora bien, desde el punto de vista penal, nuestra legislación no habla directamente de un delito de abandono propiamente tal. Sin perjuicio de ello, se establece una determinada sanción frente a la acción de abandono. Por lo que se desprende que para nuestro legislador el abandono es una conducta condenable, que constituye, por lo tanto, un acto ilícito y que, por lo mismo, debe castigarse. Al respecto la Ley de Menores, en su artículo 62, dispone que será castigado con prisión, en cualquiera de sus grados, o presidio menor, en su grado mínimo, o multa el padre o la madre, guardador o persona a cuyo cuidado esté el menor y que lo abandone sin velar por su crianza y educación. Una norma similar contiene el Código Penal en su parte relativa a las faltas.

Existen, además, otras normas relativas al abandono establecidas en el Código Penal:

a.- El artículo 346 del Código Penal establece lo siguiente:

“El que abandonare en un lugar solitario a un niño de siete años estará castigado con presidio menor en grado mínimo”.

b.- El artículo 347 del Código Penal establece que si el abandono se hiciere por padre legítimo o por personas que tuvieren al niño bajo cuidado, la pena será de presidio menor en su grado máximo cuando el que lo abandona reside a menos de cinco kilómetros de un pueblo o lugar en que hubiere casa de expósito, y presidio menor en un grado medio en los demás casos.

c.- Si se abandona en un lugar solitario a un niño de hasta 9 y 11 meses, se impondrá la pena de presidio menor en su grado medio. Esta pena se aumenta y será de presidio mayor en su grado mínimo cuando

el abandono lo hubieran efectuado los padres legítimos o ilegítimos o personas que tuvieran al niño bajo su cuidado. Todo esto, según lo disponen los artículos 349 y 350 del Código Penal.

d.- ¿Qué ocurre si como consecuencia del abandono en un lugar solitario se produce la muerte del niño o se le ocasionan lesiones graves? A este respecto, nuestro Código Penal señala que se le impondrá al responsable de abandono la pena de presidio mayor en su grado medio cuando fuera alguna de las siguientes personas: padres legítimos o "ilegítimos" o personas que tuvieran a su cargo el menor. En el caso contrario, se impone presidio mayor en su grado mínimo.

El procedimiento legal para declarar en abandono al menor tiene forma de juicio. El juez tiene las audiencias con comparencia de padre y madre, si los hubiese, y el hijo; sus resoluciones pueden volver a revisarse todas las veces que sea necesario y los padres pueden solicitarlo todas las veces que lo necesiten.

Las mayores facultades están en los jueces de menores. Estos pueden dar órdenes de búsqueda y determinar tipos de protección al menor que no estén taxativamente anotados en la ley. El juez opera según la naturaleza del menor y de sus padres para determinar el nivel de riesgo social. Para tomar esa decisión generalmente requiere del informe de las asistentes sociales del propio tribunal.

El abandono es un hecho cuya comprobación es requisito previo a la adopción de alguna resolución en relación al niño.

Ahora bien, la ley por maltrato a los niños por parte de los responsables de proteger al menor sanciona, según el artículo 62 No. 4, con penas desde 1 hasta 541 días o con multa, a padres, madres, guardadores o personas a cuyo cuidado esté el niño, si existiese maltrato habitual e inmotivado; o por abandono; o corrupción. Contra funcionarios policiales se hace aplicable el artículo 148 del Código Penal por detención arbitraria y otros.

### 3.- LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO PARA CON EL NIÑO

La ley, de una forma u otra, ha comprendido que es necesaria la intervención del Estado para enfrentar el problema de la irregularidad de los menores. Para ello ha creado diversas instituciones y las ha dotado de atribuciones amplias, para que de esta manera se pueda atacar o, siquiera, paliar en parte este grave problema social de los niños abandonados y, en general, de las diversas formas de irregularidad de los menores.

La institución creada por la Ley de Menores fue el Consejo Nacional de Menores, transformada después, mediante el Decreto Ley No. 2.465 de 1979, en el Servicio Nacional de Menores, SENAME, dependiente del Ministerio de Justicia y cuyas funciones, obligaciones y atribuciones ya hemos comentado.

Entre sus obligaciones legales están: atender a los menores que carecen de tuición o que, teniéndola, corran peligro en su desarrollo normal e integral por el ejercicio de ella; a los que presentan desajustes conductuales y, por último, a los que están en conflicto con la justicia.

Las funciones del SENAME que están reglamentadas y que debieran cumplirse son:

1.- Aplicar y hacer ejecutar las normas y medidas que imparta el gobierno en materia de asistencia y protección a los menores (recuérdese que depende del Ministerio de Justicia).

2.- Proponer al Ministerio de Justicia planes y programas destinados a prevenir y remediar las situaciones que afectan a dichos menores, con la finalidad de obtener su desarrollo integral, sugiriendo metas y estableciendo prioridades de acuerdo con las necesidades nacionales y regionales.

3.- Atender en forma preferente, por sí mismo o a través de las instituciones reconocidas como colaboradoras, a los menores enviados por los Tribunales de Menores, con el fin de cumplir las medidas que éstos hayan decidido aplicarles y asesorar en materia

técnica a estos mismos tribunales cuando lo soliciten.

4.- Crear Casas de Menores y establecimientos para menores con problemas conductuales, pudiendo administrarlos directamente o a través de instituciones colaboradoras. En casos calificados y con autorización del Ministerio de Justicia, podrá crear y administrar establecimientos de prevención y protección de menores. La tendencia actual no es a crear directamente establecimientos.

5.- Desarrollar y llevar a la práctica, por sí mismo o a través de las instituciones reconocidas como colaboradoras, los sistemas asistenciales que señale la ley.

6.- Estimular la creación y funcionamiento de entidades y establecimientos privados que presten atención y asistencia a los menores. En la práctica, se trata de propiciar organismos particulares a los que apoya por medio de la subvención.

7.- Proporcionar, cuando proceda, ayuda técnica, material o financiera a las instituciones públicas y privadas que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos del Servicio.

8.- Impartir instrucciones generales sobre asistencia y protección de menores a las entidades coadyuvantes y supervisar su cumplimiento.

9.- Efectuar la coordinación técnico-operativa de las acciones que en favor de los menores ejecuten las instituciones públicas o privadas.

10.- Asumir la administración provisional de las instituciones reconocidas como colaboradoras cuando lo autorice el respectivo Juez de Menores.

11.- Informar, cuando lo disponga el Ministerio de Justicia, sobre la procedencia o conveniencia de conceder o cancelar la personalidad jurídica a modificar los estatutos de las entidades de asistencia o protección de los menores.

12.- Auspiciar y organizar cursos permanentes o temporales, sobre materia de su competencia, para capacitar a padres de familia, a miembros de Juntas de Vecinos u otras organizaciones comunitarias y a personal de establecimientos públicos o privados.

-Asimismo, organizar congresos y seminarios a nivel regional, nacional e internacional.

13.- Propiciar y realizar permanentemente estudios o investigaciones relacionadas con los problemas del menor.

14.- Recopilar y procesar la información y las estadísticas necesarias sobre menores, sistemas asistenciales que se les aplican e instituciones que los atienden.

Además, la Ley 16.618 creó, dentro de la Dirección General de Carabineros, un departamento llamado "Policía de Menores", con personal especializado en el trabajo de menores. Se establece también la obligación de crear, en cada ciudad cabecera de provincia y en los lugares que sean asiento de Juzgado de Menores, Comisaría o Subcomisaría de Menores.

Esta Policía de Menores debe recoger a los menores que vagan o mendigan y controlar los sitios de corrupción y lugares de diversión. Junto con ello, para dar asistencia y protección, debe ponerlos a disposición del Tribunal de Menores.

Según la ley, los menores de 18 años sólo podrán ser detenidos en las comisaría o subcomisaría de menores. Si se retuviese a una persona menor en un establecimiento distinto de los señalados, en los lugares en que hubiera, el jefe respectivo debiera ser sancionado con la medida disciplinaria de suspensión de su empleo por 30 días. La Policía de Menores debe entregar los menores, dentro de las 24 horas siguientes, a la Casa de Menores respectiva o a otro establecimiento indicado, salvo que aquellos hubiesen cometido una mera infracción y se comprobara que viven en hogares regularmente constituidos, en cuyo caso serán devueltos a sus padres y/o guardadores.

Al respecto, es necesario señalar que una importante cantidad de niños de la calle han denunciado que la policía -no necesariamente la de menores- los maltrata, sobre todo en las redadas contra los niños que trabajan en la calle. Por otra parte, de Carabineros de Chile dependen una importante cantidad de hogares de menores.

Otra forma como se materializa la obligación del Estado respecto a los niños, es a través de la creación de una judicatura especial relativa a los menores. Estos Tribunales de Menores están dotados de amplias atribuciones y competencias. Entre sus facultades están las siguientes:

a.- Determinar a quién corresponde la tuición de los menores.

b.- Conocer de las demandas de alimentos deducidas por menores o por el cónyuge del alimentante cuando solicitara alimentos conjuntamente con sus hijos menores.

c.- Autorizar la adopción de menores.

d.- Resolver sobre la vida futura del menor, en el caso del inciso segundo del artículo 233 del Código Civil, y cuando él se encontrara en peligro material o moral. Al respecto, digamos que dicho inciso permite al padre recurrir al Tribunal de Menores a fin de que éste determine sobre la vida futura del menor por el tiempo que estime más conveniente, el que no podrá exceder del plazo que le falte para cumplir veinte años de edad.

En cuanto a la facultad del Juez de Menores para resolver sobre la vida futura del menor en caso de peligro material o moral, ella está referida a una situación en que no es necesaria la intervención de los padres; aún más, podrían ser ellos precisamente la causa de ese peligro moral o material.

e.- Conocer de las conductas señaladas en el artículo 62 de la Ley de Menores.

f.- Aplicar las llamadas "Medidas de Protección", que se traducen en las que siguen:

i) Devolver el menor a sus padres, guardadores o personas a cuyo cargo estuviese, previa amonestación, como primera alternativa; aunque puede incluso no entregarlo a su familia, si estima que es por el bien del menor.

ii) Someterlo al régimen de libertad vigilada.

iii) Confiarlo, por el tiempo que estime necesario, a los establecimientos especiales de educación que esta ley señala o a algún establecimiento adecuado que el juez determine. .

iv) Confiarlo al cuidado de alguna persona que se preste para ello y que el juez considere adecuada, a fin de que viva en familia.

Estas medidas se pueden aplicar a los que presentan cualquiera otra forma de irregularidad.

Para la aplicación de cualquiera de estas medidas, el juez debe resolver en conciencia. Esto significa que está investido de amplia competencia para adoptar las resoluciones que estime conveniente. En la adopción de estas medidas, los menores pueden ser oídos si el juez lo estima conveniente; en caso contrario, pueden solicitar que se les cite para hacer las aclaraciones que más convengan a sus derechos. En lo relativo a estas medidas de protección, los menores (o las personas que por ellos actúen) pueden intervenir sin necesidad de la presencia de un abogado.

Para la legislación civil en general son menores todos aquellos que no han cumplido 21 años de edad. Esto tiene especial importancia en lo relativo al ejercicio del derecho de alimento. Para los aspectos penales, se considera menor al que no ha cumplido los 18 años, a menos que tenga entre 16 y 18 años y se acredite que ha actuado con discernimiento. En este caso, se le considera mayor para juzgarlo por el delito que hubiera cometido.

#### 4.- "VAGANCIA Y LA MENDICIDAD"

Otro aspecto que prevé la ley es la vagancia y mendicidad.

Estas conductas están establecidas como infracción a la Ley 11.625 sobre estados antisociales. De manera que la legislación considera la mendicidad y la vagancia como conductas antisociales frente a las cuales se deben tomar algunas de las medidas que esta ley establece. No constituyen, por lo tanto, un delito propiamente tal, pero sí conductas o situaciones que la ley rechaza y considera necesario eliminar.

Para la ley son vagos quienes, no teniendo hogar fijo o viviendo en el de otra persona por mera tolerancia o complacencia, carezcan de medios lícitos de subsistencia y quienes, sin estar impedidos para el

trabajo, "no ejerzan habitualmente profesión u oficio".

Define como mendigos a quienes sin competente licencia pidan habitualmente limosna en lugares públicos o de público acceso. Si estas conductas se presentan en un mayor (más de 18 años), se deben aplicar las medidas que la ley de estados antisociales establece. Si, por el contrario, ellas son realizadas por niños, deberán ser puestos a disposición del Tribunal de Menores, a fin de que éste adopte las medidas de protección, guarda, educación o enmienda previstas en la Ley de Menores.

## 5.- LA APLICACION DE LA LEY Y LA REALIDAD

En relación a la descripción de todos estos aspectos legales es preciso señalar algunas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta cuando el mecanismo descrito se echa a andar.

El primer referente es que nuestro país no cuenta con un Código de Menores que agrupe en un solo y coherente cuerpo legal el conjunto de leyes que involucran al menor de edad. Esta situación se hace más necesaria cuando las leyes tienden a modificarse paulatinamente para dar respuesta a los nuevos problemas.

Otro factor es que la legislación tiende a la protección del menor, pero los poderes del Estado que inciden en la creación de la ley son diversos y no necesariamente se coordinan. En el régimen autoritario se legislaba en torno al menor desde el Ministerio de Justicia; el Poder Judicial emitía reglamentos para sus jueces y la Junta Militar hacía de Poder Legislativo. El Ministerio de Justicia tramita decretos ministeriales hacia SENAME que afectan directamente a los niños. La propia Corte Suprema elabora para los jueces, por medio de los auto-acordados, instrucciones de efectos bastante inciertos en cuanto se traspapelan y no son muy difundidas. Incluso el Ministerio de Defensa tiene injerencia, ya que incide por medio del control policial al depender aún Carabineros de esa repartición ministerial. Esta situación provoca diversas contradicciones administrativo-judiciales en relación a los grupos de los Centros de Orientación y Di-

agnóstico (COD) y Hogares de Menores, por efecto de los subsidios por niños y por los criterios y planes propios de los establecimientos, por ejemplo, que entran en pugna con la necesidad de los tribunales de incorporar a los menores a los sistemas de protección.

Hay falta de recursos para poder aplicar la ley, en tanto los Tribunales de Menores tienen exceso de trabajo y poco personal, lo que retarda la estadía de los menores en los COD donde no existen, por lo demás, las mejoras condiciones de vida para los niños. También hay falta de COD por Tribunal de Menores. Según la ley, debería existir una Casa de Menores por Tribunal, y en Santiago, capital del país, existen sólo tres COD de hombres y uno de mujeres.

Otro vacío de enorme importancia es el control sobre el maltrato físico y psicológico. Se puede afirmar responsablemente que, en las redadas que realiza la policía en los barrios populares, ella no hacen distinciones entre menores de 18 años y los mayores, propinándoles golpes e incluso descargas eléctricas. Particularmente grave es la acción de Investigaciones en la zona sur de Santiago. También hay antecedentes de que carabineros golpean a los menores que han sido detenidos por sospecha de robo o delitos diversos.

En los Tribunales de Menores los jóvenes denuncian en algunos casos estas situaciones, pero, por lo general, no se sancionan. También los jóvenes que llegan a los centros de detención, luego de contactarse con abogados hacen mención de que han sido objeto de golpes.

La imagen que de los cuerpos policiales tienen los menores detenidos, particularmente los que llegan a la cárcel de Puente Alto, es bastante negativa. Existe temor, indefensión y conciencia de la arbitrariedad con que operan.

Muchos de estos niños son pasados a la Sección Menores de la cárcel en espera de una resolución del Juez de Menores. Las condiciones allí existentes son francamente deplorables y el menor está expuesto a sufrir experiencias traumáticas que lo marcarán por el resto de su vida (atentados sexuales, por ejemplo). Se han dado casos de menores de 7 años que han permanecido en la Sección de Menores

de la Cárcel Pública. Una suerte un tanto mejor corren aquellos que son detenidos en la Comisaría y luego, de allí, puestos a disposición del tribunal.

Es necesario señalar que los menores inculcados de un delito son detenidos y pasan a la cárcel, sin importar siquiera la "naturaleza y calidad del delito", dándose casos de menores acusados de hurto de \$500, (US \$ 2) y que, según el artículo 357, es una circunstancia suficiente para otorgar la libertad provisoria sin fianza. Pero los menores pasan hasta tres meses y más encarcelados, ya que muchos jueces de menores consideran que es la única manera de tenerlos seguros y que aprendan una lección.

La muerte de tres niños en la Cárcel de Punta Arenas, en mayo de 1990, refleja con brutalidad lo anterior, más aún si se considera que uno de ellos estaba allí por motivos de protección. A esto se agrega que la inexistencia de un sistema rehabilitador hace completamente normal la necesidad de abandonar un encierro destructivo.

Distinta, pero igualmente perjudicial para la vida de los niños, es la situación de los COD, donde conviven -violando la ley- niños que ingresan por simple medida de protección con otros que esperan veredicto del juez y son drogadictos o se han socializado en la vida de la calle. También se da el maltrato al menor abandonado en algunos COD donde los cuidadores de niños aplican castigos físicos o psicológicos a menores, no como práctica cotidiana, pero sí como un "método de control y enseñanza". Estos hechos son de difícil verificación y tampoco pueden ser denunciados por los propios niños en tanto no tienen defensa ante represalias encubiertas de los propios cuidadores, que verían peligrar su empleo. Es así como en estos recintos se ha producido una verdadera ola de fugas desde 1988, que para el primer semestre del 90 sumaban más de 150 niños. El ejemplo más dramático es que, además del hacinamiento de estos recintos, se termina en tragedias como el incendio en el COD de San Francisco, la noche de Año Nuevo en enero del 88, con un saldo de 11 niños calcinados.

Una cuestión de crucial importancia es que los menores entre 16

y 18 años no disponen de servicio legal gratuito, como tampoco los menores de 16. Esto es necesario resolverlo debido a que, una vez que ha sido detenido, no hay posibilidad de protección del menor hasta que los padres se ponen en contacto con él, cuestión que ocurre en un lapso de diez días, por lo general. Un servicio legal gratuito posibilitaría el inmediato aviso a familiares y el control sobre los aprehensores en relación al trato, o permitiría que los familiares contactaran al equipo jurídico para solicitar asistencia.



Población La Bandera

# VI

## NIÑOS ABANDONADOS Y LOS RIESGOS ESPECIALES

Entendemos como "riesgos especiales", en los menores abandonados, todas aquellas actividades que se ven obligados a emprender los niños con el objeto de obtener un ingreso, ya sea para su sobrevivencia o la de su familia. Al medir el abandono como una magnitud social que en distintos grados ejerce la sociedad sobre el niño y la forma de relación del menor con su familia, se comprende que los menores abandonados son empujados al trabajo prematuro y con ello a la superexplotación o la cesantía adolescente. También el menor abandonado -viva o no con su familia- se ve empujado a ejercer actividades que bordean la ilegalidad (a la vez que con ellos se irrespetan la ley) o son acusados directamente por bandas delictuales de mayores.

### 1.- LA EXPLOTACION EN EL TRABAJO

Como en Chile no existe aún un estudio empírico sobre la cantidad y formas de explotación en el trabajo que se realizan con los niños, hemos escogido el camino de la deducción de los datos de cesantía juvenil y la observación diaria que cualquier chileno puede hacer del trabajo callejero infantil. Si se ejemplificara con el caso de un niño o joven de familia con ingresos medios o altos se comprenderá de mejor manera la degradada calidad de vida en que viven los menores abandonados en distintos niveles.

La mantención de un niño de 14 años, tomando en cuenta gastos de alimentación, salud, estudio, vestuario y recreación oscila entre \$ 12.000.- y \$ 17.000.- (US\$ 40 para ingreso medio bajo) mensuales, y sumas bastante más elevadas si el niño asiste a un colegio particular y viste según pauta del consumo moderno. Los niños abandonados viven, por regla general, en familias cuyos ingresos no superan en total los \$ 18.000 al mes, con los cuales deben cubrir los gastos del conjunto del grupo familiar. Esto implica claramente una desventaja inicial muy grande para todos los niños y jóvenes que provienen de los estratos populares y, por lo tanto, los sitúa en una posición de riesgo que va más allá de las propias dificultades de todo crecimiento, desarrollo y adaptación a la sociedad a la que pertenecen.

Uno de los principales riesgos y más bien vivencia constante del niño (y adolescente) proveniente de una familia pobre, es el provocado por el aumento del subempleo y la baja tasa de participación en la fuerza de trabajo secundaria, particularmente en el caso de los jóvenes. El subempleo es fácilmente palpable en las calles de Santiago, donde abundan los niños y jóvenes dedicados al comercio ambulante, al cuidado y limpieza de autos y a diversas actividades poco calificadas y mal remuneradas, o incluso directamente dedicados a la mendicidad.

El Estado y la sociedad en general no han asumido esta realidad de manera global. Esto hace que la responsabilidad de la sobrevivencia de los menores se "privatice" y la crisis recaiga con todo el peso sobre las familias y sectores populares. Estos deben buscar mecanismos de sobrevivencia que, al no ser aceptados cultural ni socialmente, agudizan sus consecuencias negativas para el conjunto de la familia popular.

El impacto diferenciado que las condiciones recesivas pueden haber tenido en el estimulado incremento del riesgo de las violaciones a los derechos del niño se puede ilustrar en las políticas y programas dirigidos a los niños y los jóvenes.

La evidencia empírica con que se cuenta es fragmentada, limitándose a algunos indicadores agregados. Sin embargo, teniendo en

consideración estos aspectos, se tratará de abordar el problema central que nos preocupa dando una visión de los diferentes mecanismos a través de los cuales puede estimarse la naturaleza y el alcance del peligro de violaciones al derecho de los niños abandonados.

Si se analiza el trabajo en los niños, las cifras de participación en la fuerza de trabajo para el grupo de edad entre 14 y 19 años muestran que en el Gran Santiago uno de cada cinco jóvenes optó por ingresar a la fuerza de trabajo, mientras uno de cada tres en el tramo de 20 a 25 años hizo igual opción. Presumiblemente, el resto escogió continuar su educación.

**GRAN SANTIAGO: TASA DE PARTICIPACION  
EN EL P.E.A. SEGUN ESTRATO DE EDAD**

<b>AÑO</b>	<b>14-19 AÑOS</b>	<b>20-24 AÑOS</b>	<b>25 AÑOS y mas</b>
1970	22,8	64,6	59,7
1978	19,1	59,5	57,7
1979	17,6	60,4	58,2
1980	14,5	60,1	56,9
1981	17,8	61,4	58,5
1982	16,0	61,0	56,9

Fuente: A. Foxley (CIEPLAN-1984).

La población económicamente activa, P.E.A., entre los 10 y 14 años -según un cálculo de UNICEF- es de 24.006 niños para el sector formal y entre los 15 y 19 años, de 350.402.

El salario mínimo para los que consiguen trabajo, en el grupo de edad de 14 a 19 años, es aproximadamente un tercio del que prevalece como promedio para toda la población. Este porcentaje llega a un 50 por ciento para el tramo de 20 a 24 años. Estas diferencias pueden reflejar en parte distintos grados de entrenamientos y experiencias.

Pero también apuntan hoy con inusitada fuerza situaciones de precariedad en los niveles de ingresos de este sector de la población. Es más, se ha comprobado que no existe relación entre la anulación del salario mínimo para los menores y el fomento del empleo, ya que los empresarios no le establecen contrato, entran como aprendices y en general tienen empleo temporal.

Pero el indicador más dramático que indica un fuerte deterioro en la condición económica de los jóvenes está dado por los porcentajes de desempleo que afectan a este sector. La desocupación en el tramo de 14 a 19 años sube desde un 16,8 por ciento en 1975 a un 43,8 por ciento en 1976. Después de esta fecha desciende, para volver a elevarse en 1982 a un 38,1 por ciento.

**GRAN SANTIAGO: TASA DE DESOCUPACION  
POR ESTRATO DE EDAD  
PORCENTAJE**

AÑO	14-19 AÑOS	20-24 AÑOS	25 Y MÁS
1970	16,8	11,3	5,3
1978	28,5	19,8	9,7
1979	28,1	20,4	9,2
1980	26,5	20,5	8,5
1981	23,6	14,6	6,6
1982	38,1	35,6	19,0

Contrastada la evolución de los datos anteriores con la situación actual, es importante señalar que la desocupación juvenil llega al 16 por ciento, lo que triplica el desempleo adulto y, si se considera la proporción en la fuerza de trabajo, los jóvenes son la mitad de los desocupados totales. Es importante lo anterior, pues la desocupación juvenil (entre los 14 y 23 años) no ha caído básicamente por una mayor proporción de oferta de empleos, sino más bien por su cambio

en la estructura de los grupos etarios que demandan empleo.

Hay que señalar que una encuesta del P.E.T. para el año 1988 ubica el desempleo entre los jóvenes de poblaciones populares del Gran Santiago en un 35 por ciento. De los ocupados, un 37 por ciento trabaja en el sector informal y proviene de grupos desertores de la enseñanza media. Según la misma encuesta, un 60 por ciento de los ocupados de entre 15 y 19 años trabajan sin contrato y mayoritariamente en servicios y comercio.

En este marco general es posible deducir en qué planos se puede expresar el trabajo de menores. Su incorporación más creciente, más masiva, muestra en qué medida las necesidades de la subsistencia buscan satisfacerse con el aporte colectivo, rompiéndose aquella estructura familiar que en lo económico giraba básicamente en torno a la figura del jefe de hogar y que, en lo grupal, se asentaba en la estructura nuclear.

En el nuevo espacio social de la exclusión económica que implica la cesantía, se recomponen un gran conglomerado socio-ocupacional, imposible de magnificar por sus proyecciones y que incorpora, sin legislación laboral alguna, a un gran segmento de niños y jóvenes al llamado "sector informal". En términos de magnitud, este sector experimenta un notorio crecimiento: si en 1969 el empleo informal representaba el 19 por ciento de la fuerza de trabajo, en 1980 el empleo informal alcanza el 26,5 por ciento, elevándose al 27,2 por ciento en 1982.

En el ámbito urbano, los niños y jóvenes que pueden integrar lo que podría denominarse sector económico marginal o de subsistencia. Desde el punto de vista de las actividades, los podemos encontrar en buena proporción en el comercio ambulante y marginal (sector que entre 1971 y 1982 creció de 58.000 a 105.400 personas), en los rubros propios del artesano tradicional y en toda esta área de servicio, especialmente en los llamados "servicios personales". Desde el punto de vista social, todos ellos integran los grupos económicos marginales, que en 1982 representan alrededor de medio millón de personas.

De estas 494.200 personas en 1982, el 51,8 por ciento son mujeres y el 22,7 por ciento son jóvenes entre 12 y 24 años.

Esta mayor incorporación de jóvenes que acompaña al crecimiento de una economía marginal de subsistencia nos señala un importante cambio introducido al interior del sector informal en relación a sus actividades más tradicionales: al lado del pequeño comercio establecido, especialmente de carácter familiar, se desarrolla un comercio ambulante que, dada su ilegalidad, enfrenta condiciones extremas de vulnerabilidad (persecución para quienes lo ejercen e incautación de sus productos). En general es muy difícil clasificar las actividades laborales de los menores. No es posible aplicar ningún criterio rígido, ya que, por una parte, los trabajos tienen características específicas y, por otra, algunos niños desarrollan simultánea y paralelamente diversos trabajos. Más aún, no hay un patrón claro de la forma en que se pueden combinar los distintos criterios clasificatorios.

Las cifras oficiales no revelan toda la magnitud del trabajo infantil, pues estos niños carecen de toda protección y trabajan en condiciones perjudiciales para la salud y la seguridad.

Han surgido nuevos oficios, basados la mayor parte en una cuota de imaginación e inventiva popular. A modo de ilustración, entre las ocupaciones más recurrentes en el mundo popular y que ejecutan los niños y jóvenes podemos mencionar:

- Cartoneo (recoger y vender cartones).
- Recolección de fierro, cables y bronces.
- Fletería y servicios en ferias ambulantes.
- Mandados y encargos.
- Comercio ambulante (ventas callejeras, venta en puestos de feria, venta y recolección de diarios y botellas).
- Cuidadores de autos.
- Vendedores y cantantes en la locomoción colectiva.
- Artesanos.
- Empacadores en supermercados.

Hay, por supuesto, trabajo infantil que tiene un ámbito particularmente regional, como son:

- "Chinchoreros" y "perreros" (recoger carbón del mar y trenes), particularmente en Lota y Coronel.

- Recolectores de rosa mosqueta, hongos y frutas, en toda la zona central y sur.

- Vendedores de pescado en la calle, en Concepción, Talcahuano y las Regiones III y IV.

Hay información directa entregada por dirigentes campesinos de la zona central en relación al trabajo de niños en condiciones muy duras, con jornadas de 12 a 14 horas, en un medio muy tóxico por los desinfectantes agrícolas; esto lo planteamos en forma general, pero es fundamental realizar un seguimiento específico.

Estas formas de desarrollar la capacidad de subsistencia en los menores, más los llamados "pololitos", denotan diversidad de trabajos inestables, eventuales, mal pagados y no sujetos a ninguna protección legal. Por otra parte, el sistema escolar chileno está organizado sobre la base de medias jornadas, por lo que no exige necesariamente dedicación exclusiva y potencia de alguna manera -dadas las características económicas, sociales y familiares- el que los niños de sectores populares estudien y trabajen simultáneamente. Esto incide positivamente en la deserción y negativamente en el rendimiento escolar, y desemboca finalmente en una inserción desfavorecida en el mercado del trabajo.

Desde 1967 la educación obligatoria en Chile comprende ocho años de educación básica. Los jóvenes entre 15 y 18 años pueden celebrar contratos de trabajo con la autorización de sus padres o representantes; entre los 14 y 15 años deben, además, cumplir con la educación básica obligatoria. En la actualidad esta disposición legal no se aplica, ya que es difícil que se cumplan condiciones de trabajo estipulados. Toda vez que con la legislación laboral existente las causales de despido son muy amplias y dada la privatización creciente

de las normas que regulan el Código del Trabajo, los dueños de los establecimientos quedan con plenas facultades para convenir contratos sin controles legales permanentes o de inspección, lo que estimula en grado sostenido y alarmante el uso de la mano de obra infantil indiscriminada, sobre todo en el medio rural, y muy especialmente en los períodos de temporadas de la recolección frutícola.

Aun cuando históricamente la justificación de las normas sociales y legales ha sido proteger a los menores de la explotación, se ha llegado hoy en día a una clara y real contradicción. La sociedad asigna a los padres la responsabilidad de mantener a sus familias y de que los niños y jóvenes estén fuera del mercado de trabajo, pero no asume la responsabilidad de proveer de trabajo; por el contrario, agudiza la exclusión y la marginalidad, potenciando la desintegración familiar y estimulando la salida de los hijos a "ganarse la vida". Los mecanismos que utiliza el Estado: asignaciones familiares, educación gratuita y almuerzos escolares, tienen sus vacíos y no son suficientes para mantener a los hijos de las familias de ingresos bajos fuera del mercado de trabajo. Simultáneamente, los niños y los jóvenes, para complementar el ingreso de los adultos, se encuentran con una ley que restringe las posibilidades y tampoco existen ocupaciones socialmente legitimadas para ellos.

En síntesis, el grado de deterioro de los salarios y del ingreso familiar ha empujado a la familia popular a contar a sus hijos como proveedores de algún ingreso, originándose un aumento sustantivo del trabajo de los niños. Los hijos pasan así a ser parte del complemento necesario para la sobrevivencia y reproducción familiar.

## 2.- LA EXPLOTACION SEXUAL

Otra forma de subsistencia que se está desarrollando es la prostitución infanto-juvenil, entre niñas de 7 a 15 años. Estas niñas están abandonadas en la calle, por lo general organizadas en grupos con muchachos, con los cuales desarrollan la mendicidad y la drogadicción (neoprén, entre las mayores); han llegado a esta forma de

subsistencia como resultado de alguna agresión sexual al interior de su núcleo familiar, o de maltratos reiterados o abandono total y no por acciones sexuales voluntarias, que conllevan otros efectos y cierta estabilidad emocional. Ejercen prostitución en las rotondas o nudos viales de la periferia del centro de Santiago y en ciudades como Valparaíso y Concepción. La extensión de este problema ha hecho surgir diversas iniciativas en torno a la protección de las menores, tanto de parte de la Iglesia Católica como de organismos privados.

Muchas de estas niñas viven en familias completamente desestructuradas, donde se han transformado en las sostenedoras del hogar y con ello en autoridad ante los propios padres, si los hay. Hacen su vida alrededor de grupos de jóvenes drogadictos que recurren al robo o al hurto con frecuencia. Esto las coloca en una situación de marginalidad total, en tanto son discriminadas por la sociedad, su población y su familia.

En el año 1984, el sacerdote H. Alessandri denunció esta grave situación, que se extiende más allá de un número que sería controlable. Señala que es un nuevo tipo de prostitución infantil que proviene de niñas que no son de la calle, ya que tienen familia, pero que son compelidas a llegar con algunas monedas a su hogar, en el cual la cesantía es flagelo de meses. Incluso se denunció que las niñas de clase media baja también han comenzado esta actividad como resultado de la pauperización de la familia y con el fin de alcanzar un ingreso medio que les permita estar en colegios privados, comprar vestuario, etc.

Hay, según la denuncia del sacerdote, una organización mínima para explotar a estas niñas, cual es ofrecerlas en salidas de empresas, paraderos de taxibuses o edificios en construcción, a cargo de una señora. La otra fórmula es más organizada y corresponde a los explotadores profesionales.

Los clientes de estas niñas pagan entre \$200 y \$3000 (de US \$ 0,4 a US \$ 10).

También hay niñas entre 13 y 18 años de sectores populares y capas medias de bajos ingresos que, aunque no viven una desintegración

familiar, recurren a la prostitución como forma de acceder al consumo que ha sido incentivado desenfrenadamente con valores vinculados a los símbolos sexuales como forma de éxito femenino.

Hay otro tema poco difundido, que es la prostitución de niños varones, particularmente en el centro de Santiago, donde son reclutados por grupos de homosexuales para que vivan en hoteles de baja categoría.

Una cifra que puede ayudar a medir el fenómeno de la prostitución infantil, pero que no cubre la realidad, es la cuota de detenciones practicadas por Carabineros por el delito de "ofensas a la moral". Una estadística de 1986 señala que entre enero y junio hubo 4.333 detenidos menores de 21 años. Y en el mes de agosto, sólo en el centro de Santiago, se practicaron 33 detenciones a menores.

El problema no disminuye y las niñas, después de un tiempo, son reclutadas para ejercer en prostíbulos marginales y sin ningún control.

Otra forma de subsistencia de jóvenes mujeres entre los 15 y 18 años es el ejercicio de actividades que encubren la prostitución o las ponen en riesgo evidente de ejercerla, como son los "cafés topless" y las casas de masajes, donde se desarrollan diversas formas de comercio sexual. La extensión de este tipo de actividades es alarmante, incluso por la tolerancia que existe. No se cuenta aún con cifras más específicas que determinen con mayor exactitud la cantidad de menores de edad incorporadas.

Geográficamente, este problema se concentraría en las principales ciudades, como Santiago, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano-Coronel, pero hay antecedentes de que en las demás ciudades del país también se manifiesta (Copiapó, Antofagasta, etc).

### 3.- LA VENTA DE NIÑOS

Otra causa de daño y riesgo para el menor abandonado, y que crece de manera sistemática, es el tráfico y venta de niños. La Sección Chilena del D.N.I. ha realizado dos investigaciones en torno al tema.

En septiembre de 1985, planteamos que los principales factores que inciden en esta expansión del comercio de niños está en el deterioro de las condiciones sociales y económicas de los sectores pobres, en los problemas psicológicos y de desequilibrio emocional y en el aumento de los nacimientos de madres jóvenes y solteras. Junto a ello existe una fuerte demanda desde países como Estados Unidos, Francia, Suecia, Italia y Bélgica por la adopción de niños chilenos, que tienen rasgos raciales similares a los europeos. El valor que tiene un niño chileno en esta operación comercial, cuyo objetivo es el lucro y no encontrar un padre para el niño, fluctúa entre US\$ 8.000 y US\$13.000. Las principales zonas de Chile que están abasteciendo este comercio internacional son:

- a.- Concepción, Talcahuano, Tomé, Coronel.
- b.- Santiago.
- c.- Temuco.
- d.- Anteriormente se conocieron casos en Chillán y San Fernando y, según denuncias hechas en 1985, se agregan Viña del Mar y Valparaíso.

La magnitud de este comercio queda en evidencia con un trabajo de información de prensa que desarrollamos entre los meses de agosto y octubre de 1986.

En Santiago se conocieron 118 casos de venta de niños; 38 en Viña del Mar y 2 en Chillán, totalizando 158 casos de menores vendidos al exterior, en 3 meses de denuncias realizadas en la prensa. Posteriormente, producto de las presiones ejercidas por la prensa y también por D.N.I. ante la Comisión de Derechos Humanos en NN.UU., la Junta Militar procedió a reformular la Ley de Adopciones, como se ha señalado. Sin embargo, la ley no ha podido detener el comercio de niños chilenos al exterior, debido a que no contiene claras disposiciones en contra de la gestión privada en el proceso de adopciones y no explicita sanciones para aquellas redes de profesionales que han transformado la demanda por adopción desde el extranjero en un negocio y han llegado al extremo de buscar a las madres en las poblaciones marginales para ofrecerles retribución material a cambio de "una vida mejor para su hijo".

Tampoco estableció la citada ley formas rigurosas para obstaculizar la salida de niños del país; las atribuciones de control del SENAME en esta materia son también casi formales; y tampoco se legisló de manera clara para favorecer la adopción nacional impidiendo que salgan del país niños que pueden ser adoptados por familias chilenas. Este hecho contrasta, por ejemplo, con el sentido en que ha avanzado la legislación colombiana, que concibe la adopción como una medida de protección, situándola como una medida propia del derecho social.

#### 4.- ALGUNAS CONSECUENCIAS

Globalmente podemos señalar que los riesgos y violaciones a los derechos del niño a que está expuesto el menor abandonado en Chile son de magnitud considerable. Esta situación es un hecho concreto y demostrable, pero no podrá ser remediable si no existe una disposición colectiva y consciente a eliminar las causas que empujan al incremento de dichas violaciones a los derechos del menor. Esto es de significativa relevancia, ya que los menores no sólo son el futuro del país y cada violación a sus derechos deteriora ese futuro, sino que, y por sobre todo, los niños tienen el derecho, hoy y no mañana, a gozar y realizar su propia niñez y juventud.

A modo de síntesis, hay un conjunto de variables o indicadores que nos permiten visualizar los riesgos estructurales que enfrentan los niños abandonados en Chile.

- La población joven en Chile continuará aumentando en relación con los grupos etarios sobre 40 años. Tres de cada diez habitantes tienen menos de 15 años.

- Hay un aumento de las mujeres jefas de hogar, en particular entre los sectores de extrema pobreza, lo que presagia -ante la carencia de atención pre-escolar a 802.000 niños- un crecimiento del riesgo de abandono para los niños.

- Agudiza la situación anterior el aumento de los nacimientos

“ilegítimos”, que en el año 1987 llegan al 32,7 por ciento. A la vez se ha elevado el número de nacimientos “ilegítimos” en las menores de 20 años, alcanzando el 58,2 por ciento para el mismo año.

- Se aprecia una tendencia global a la disminución de la cobertura de matrículas en el sistema educacional (educación básica, media y superior).

- Se mantiene una alta tasa de jóvenes entre 15 y 19 años desocupados en el Área Metropolitana, que llega al 16 por ciento en el total nacional.

- El consumo de marihuana aumentó en los últimos cuatro años. En 1984 el 28 por ciento de los jóvenes de Santiago consume dicha droga: un 8,6 por ciento lo hace habitualmente y un 19,4, en forma esporádica.

- El consumo de tabaco aumentó considerablemente entre la juventud (el 85 por ciento consume tabaco), especialmente entre las mujeres.

- Se ha mantenido la proporción de jóvenes que han sido aprehendidos (el 50 por ciento) sobre el total de detenidos en la Región Metropolitana. La principal causa de detención es sospecha; luego vienen hurto y robo. Hay también un alza de los robos con violencia y de homicidios con participación de menores de 18 años.

- Ha aumentado en los últimos años el número de familias especialmente jóvenes que viven de allegados por no contar con una vivienda propia. Hay más de 135.000 familias allegadas en situación crítica en Santiago.

- La represión policial y política, bajo el régimen pasado, fue significativamente más elevada hacia los jóvenes que hacia otros grupos etarios y, además, se usó con ellos una mayor violencia y barbarie en los métodos. Esto obliga a buscar fórmulas especiales de integración de la juventud al empleo, la recreación y la realización personal.

Es importante señalar que los riesgos a que están sometidos los menores sólo pueden ser atenuados, y luego superados, si se desarrolla un esfuerzo global, una estrategia que considere a los propios

afectados como parte de su creación. Es indispensable realizar un esfuerzo nacional en favor de la infancia, nacional en el sentido de que sea multidisciplinario y que abarque al conjunto del país, con las evidentes diferencias según los problemas que se traten. En definitiva, no se puede continuar con esfuerzos descoordinados entre los Ministerios de Justicia, Educación, Salud y Hacienda y las reparticiones respectivas de SENAME, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, los Centros del Adolescente de algunas municipalidades, etc.

Se requiere considerar también un esfuerzo multidisciplinario, entre juristas, psicólogos, orientadores, profesores, asistentes sociales, etc., que construyan una concepción común de la problemática del niño que permita proponer una reformulación global y más eficiente de las formas actuales de apoyo.

Finalmente, es evidente que los riesgos a que están sometidos los menores requieren de una acción ligada a la comuna y el barrio, donde los municipios democratizados y las Juntas de Vecinos puedan ser un espacio determinante en la reconstrucción de un espacio vital y propio para la infancia excluida y arrojada a los centros institucionalizados.



Centro de Santiago Fotografía de Miriam Jaime

# VII

## UNA MIRADA A LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS NIÑOS

Hemos planteado la dimensión del abandono de los niños en Chile, las políticas estatales en torno a ellos, las condiciones de la familia para dar protección a la infancia, la forma legal vigente para cautelar los derechos de los niños y sus vacíos, como también los riesgos concretos y cotidianos a que están sometidos los niños, particularmente los que deambulan por la calle.

Es necesario ahora abordar el cómo la sociedad le asegura a estos niños el derecho a la salud, la educación, el bienestar social, tanto desde el punto de vista formal como real.

### 1.- LA SALUD Y EL NIÑO ABANDONADO

El análisis de este derecho debe tener un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo para poder establecer el acceso real a la protección en salud por parte de los niños.

Las políticas de salud del gobierno militar se orientaron en lo "financiero-ideológico" a impulsar la privatización del sistema, tratando de reducir al máximo el rol del Estado y estimulando la creación de sociedades privadas de atención (ISAPRES). En cuanto a la intervención en salud, el gobierno ha priorizado el apoyo a los programas hacia madres embarazadas, el recién nacido y los pre-escolares.

La combinación de estas políticas ha producido, por una parte, una

disminución del gasto público en salud por habitante desde 1970 (\$1.389 millones) a 1982 (1.280 millones), con una caída a \$933 millones el año 1976. El Gasto Social Fiscal en el rubro salud ha caído sostenidamente de un 14 por ciento en 1980 a un 7 por ciento en 1987. Por otra parte, ha aumentado, entre los que reciben un sueldo o salario, el porcentaje de cotización obligatoria de un 4 por ciento a un 7 por ciento. Ha caído la calidad de la atención hospitalaria al punto de que en 1986 existen deudas de los hospitales con proveedores por un monto de \$1.000 millones (US\$ 5 millones), lo que ha obstaculizado la atención, deteriorando su calidad y haciendo su acceso cada vez más demoroso y poco eficiente.

Existe también una fuerte diferencia en el gasto de salud pública a favor de Santiago y otras ciudades importantes y en desmedro de la atención rural.

En cuanto a la composición del gasto en salud, ha caído drásticamente el rubro inversión real (un 75 por ciento). Cae levemente en compra de bienes y sube mínimamente en gastos de personal.

A pesar de lo anterior, la política de salud del gobierno militar, al focalizarse preferentemente en la atención pre-natal, la mortalidad infantil y la desnutrición, encuentra aquí sus mejores logros, al prolongar las tendencias que se habían generado en las décadas anteriores.

La tasa de mortalidad infantil traía un ritmo decreciente desde hacía décadas, llegando a 21.5 por mil en 1983. En 1987 alcanzó a 18.5 por mil, subiendo levemente a 18.9 por cada mil niños menores de un año.

El mayor índice de mortalidad infantil lo presentan las Regiones XI, III, IX y VIII, con 24.6, 23.4, 21.4 y 21.1 por mil, respectivamente, para los menores de un año.

La desnutrición infantil en menores de 6 años, según el Ministerio de Salud, era de un 8 por ciento en 1982 y se viene desarrollando un incremento al 9.1 y 8.6 por ciento para los años 86 y 88, respectivamente. Hay que consignar que el gobierno militar cambió el

parámetro de medición de la desnutrición.

La desnutrición según peso-edad con la tabla SEMPE, para el año 86, resulta de un 8,6 por ciento y según la tabla NCHS llega a un 16,9 por ciento. Si se toma con esta última tabla la relación talla-cdad, arroja un 36,6 por ciento y según el peso-talla, un 4,4 por ciento.

La importante caída de los índices de desnutrición en los menores de 6 años está también relacionado con el Programa Nacional de Alimentos Complementaria, PNAC, que cubre sobre el 90 por ciento de los niños pobres y madres embarazadas con entrega de leche por medio de la cobertura de los servicios de salud del Estado.

Este programa disminuyó las cuotas en 1982, lo que se reflejó en un incremento de la desnutrición hacia 1983 y luego en 1986. El PNAC se ha ido transformando en un programa curativo más que preventivo, lo que se refleja en que el 54 por ciento de los niños lo recibe por estar en el grupo de desnutridos o en alto riesgo. Es importante agregar que este PNAC disminuyó, en 1975, su cobertura a los escolares (sobre 6 años).

Hay una directa relación entre el PNAC y los índices de desnutrición, en tanto la desnutrición aumenta al 11,8 por ciento para los niños entre 1 y 2 años, donde este Programa tiene menos impacto y donde, además, entrega menor cantidad de calorías.

Para contrastar las cifras oficiales de desnutrición con las de estudios independientes en terreno, el siguiente cuadro es ilustrativo:

COMPARACION DE LOS INDICES DE DESNUTRICION  
OFICIALES CON ESTUDIOS DE CASOS

AÑO	% de desnutrición del grupo evaluado	% de desnutrición NAC. R. METROP.	
1979  Entre asistencia a Comedores Populares (Sector Oriente de Santiago).	29,0	14,9	15,3
1984  Campamento R. Silva Henríquez (Zona Sur de Santiago).	27,8	12,2	12,1
1985  Perteneientes a Familias de Ollas Comunes (Zona Oriente de Santiago).	22,0	8,4	8,1

Fuente: El Tijeral

En cuanto a la población escolar, ésta enfrenta una notoria disminución en la entrega de desayunos, onces y comidas escolares del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Los almuerzos y comidas se reducen en 1974 en un porcentaje un poco mayor al 43 por ciento.

A partir de estudios de casos se comprueba que la desnutrición es un problema grave dentro de la población escolar perteneciente a familias de menores ingresos. De acuerdo con los antecedentes

existentes, un 53 por ciento de los escolares que asistían a los comedores populares de la Iglesia Católica se encontraban desnutridos en 1977. Información recogida al respecto en 1979, en poblaciones del Sector Oriente de Santiago, indica que un 36 por ciento de los escolares que recibían alimentos en los comedores populares estaban desnutridos.

Otro aspecto que afecta las condiciones sanitarias infantiles son el aumento de las enfermedades infecciosas transmisibles y que afectan con más fuerza a los menores. El aumento de la tifoidea y la hepatitis es de un 100 y un 120 por ciento, respectivamente, en 1982 en relación a 1970, lo que refleja un deterioro de las condiciones sanitarias y la alta y prolongada desocupación en los sectores populares.

Existen también brotes de sarna y pediculosis de manera regular e incluso de poliomielitis, los cuales se combaten pero no se previenen.

En relación a las enfermedades mentales en niños y jóvenes -dentro del cuadro se incluye el consumo excesivo de alcohol y drogas-, ellas se han transformado en un problema de salud pública que no había sido asumido por las políticas ni programas de salud del gobierno anterior. El padecimiento psíquico afecta a todos los grupos etarios y en particular a las familias populares. Hay estudios que indican que, para 1987, un 15 por ciento de los niños de 2 años de sectores populares tenían retraso psicomotor y, para los niños de 5 años, arrojan la cifra desmesurada de 40 por ciento.

La tasa de suicidios debidos a problemas económicos ha aumentado en el país de 120 a 140 casos al año, a una cifra de 400 a 500. Hubo 12 suicidios en los primeros 3 días de 1987.

Otro síntoma del deterioro en la salud mental que afecta a los sectores populares se manifiesta en fenómenos tales como los suicidios familiares colectivos.

Asimismo, los reiterados allanamientos policíaco-militares de que fueron objeto las poblaciones provocaron trastornos conductuales en los niños, lo que se manifiesta en ciertas actividades como el tipo de jugos y las expresiones pictóricas; en ambos casos predominan roles

e imágenes a través de las cuales se refleja el clima de violencia que rodea al ambiente social en que viven los menores.

En la misma dirección apuntan los antecedentes sobre las principales causas de consultas médicas de adolescentes (15 a 18 años) en cinco consultorios periféricos pertenecientes al Servicio de Salud Metropolitano. En este grupo etario, que no cuenta con programas específicos de atención, las enfermedades mentales ocuparon la tercera causa de consulta durante el período que va del 1º de julio de 1980 al 31 de junio de 1981.

Por otra parte, los jóvenes se han visto particularmente afectados por su marginación del mercado formal del trabajo. La falta de empleo estable para estos jóvenes se traduce en que ellos no han tenido acceso al sistema previsional, lo que significa que el sector público de salud los atiende en última prioridad.

A modo de síntesis, se puede sostener que no son incompatibles una sostenida disminución en la tasa de mortalidad infantil con un deterioro en los niveles de vida de los niños. La selectividad de la política de salud, con su énfasis en el sector materno-infantil, ha permitido salvar vidas, pero estos grupos se han visto desprotegidos una vez que cumplen el ciclo vital definido por los programas públicos.

El concepto de grupos vulnerables se ha limitado, en consecuencia, al segmento de población que contiene a la madre y al niño menor de seis años. Cuando el niño supera ese rango de edad, queda enfrentado a todas las limitaciones con que opera el sector público de salud y a la falta de políticas y programas que enfatizen aspectos preventivos y de fomento a la salud.

Específicamente en relación a los niños abandonados en la calle, no existen servicios médicos dirigidos a ellos; sin embargo, todos los menores en situación irregular están protegidos por la Ley 18.469 de Prestaciones de Salud, de 1986. Los que están internos en instituciones de menores tienen una atención médica mejor y gratuita.

La calidad de los servicios que recibe el menor en estado de abandono es la misma que la que reciben los niños no abandonados

que acuden a los establecimientos de salud dependientes del Estado. No existe, pues, discriminación por el estado de abandono de los niños. Sin embargo, la atención médica que reciben tanto los niños abandonados como los no abandonados, en los establecimientos del Estado, adolece de serias deficiencias.

Es imposible hablar de atención médica integral, pues los servicios de salud no reciben del Estado los recursos financieros necesarios para poder entregarla. Esta situación se agrava en los aspectos del servicio médico que requieren de la más alta asignación de recursos, como atención psiquiátrica, atención médica dental, prótesis y medicamentos. Este último aspecto ha sido objeto de numerosas denuncias, especialmente por parte de los médicos que se ven imposibilitados de dar una atención adecuada y carecen de elementos tan esenciales como gasa, yeso quirúrgico, etc.

## 2.- LA EDUCACION Y EL MENOR EN LA CALLE

La disminución del rol del Estado en la satisfacción de las funciones básicas (economía, salud, educación) y, por el contrario, la mayor injerencia que asumen los particulares, se han traducido, a partir de 1973, en un proceso de descentralización, municipalización y privatización de las actividades del Estado, lo que en el ámbito educacional se tradujo en una modificación de contenidos, calidad y administración. Manteniéndose la gratuidad en la educación, la privatización operó en tres planos: primero, mediante el traspaso de establecimientos educacionales públicos al sector privado, inicialmente el área técnico-profesional y posteriormente la científico-humanista; segundo, mediante el fomento de la iniciativa privada en el área a través de las subvenciones en la educación básica y media y la fijación de normas a la educación superior; y tercero, mediante el traspaso de la gestión educacional desde los municipios a "corporaciones privadas sin fines de lucro".

Para alcanzar estos objetivos globales del proceso se han llevado a efecto cambios que han alterado sustancialmente aspectos básicos

que caracterizaban al sistema educativo tradicional.

Es así como los cambios en el sector docente se han centrado en el traspaso de los establecimientos a las municipalidades, lo que trae como consecuencia la adscripción del profesorado al régimen laboral privado. Este hecho ha significado una gran inestabilidad e inseguridad laboral (sobre 4.000 despidos entre diciembre de 1986 y enero de 1987); gran disparidad en el sistema de remuneraciones; deterioro sensible en las condiciones salariales y de trabajo; atomización y desarticulación del gremio. A inicios del año escolar de 1990 se han producido conflictos salariales que involucran a miles de profesores, producto del deterioro de la subvención estatal y la forma en que los privados la han administrado. Elementos todos que tensionan y dificultan las relaciones de la escuela con la comunidad y en especial con los alumnos.

Por otra parte, la nueva forma de asignación de recursos ha producido efectos que distan mucho de contribuir en forma efectiva al incremento de la calidad educativa: la posibilidad de lucrar con la educación a costas de entregar un mejor servicio; la reproducción, a través de una asignación pareja de fondos, de las desigualdades en los servicios educativos entre los sectores empobrecidos, distribuidos territorialmente por los mecanismos de segregación social, y los sectores acomodados.

Desde el punto de vista de la evolución de la matrícula en el sistema educacional formal, se ha constatado un evidente quiebre de las tendencias históricas registradas en el pasado.

En efecto, desde 1935 hasta 1973 la matrícula total del conjunto de los niveles de enseñanza regular mostraba, con variaciones en sus magnitudes, una tendencia constante al crecimiento en términos absolutos. Cada nuevo año el sistema de educación formal regular matriculaba más alumnos. Por otra parte, si se examina la matrícula en relación al crecimiento de la población en sus tramos pertinentes, la cobertura relativa tiende a ser cada vez mayor. Ello se traduce en que la tendencia hasta 1973 será hacia una proporción más alta de los matriculados con respecto a la población del país entre 0 y 24 años.

Estas dos importantes tendencias de crecimiento absoluto y relativo de la matrícula se quiebran durante el actual período. En términos absolutos, la matrícula del sistema de educación formal regular manifiesta una tendencia al estancamiento. Actualmente, el sistema educacional formal cubre la matrícula de una porción significativamente menor de la población entre los 0 y 24 años.

Al desagregarse esta información global por niveles de enseñanza se puede verificar lo siguiente:

La enseñanza pre-escolar exhibe un crecimiento importante de su matrícula, de 199.884 a 328.875 menores; la mayor parte de este esfuerzo de crecimiento lo realiza el sector fiscal y, dentro de él, la Junta Nacional de Jardines Infantiles. Aun así, los programas de educación pre-escolar sólo cubren el 29.7 por ciento de los requerimientos, dejando fuera a 802.879 niños y niñas.

La matrícula de la enseñanza básica de niños registra, en cambio, una contracción importante. Desde 1975, cuando cubría a 2.298.998, a 1988, cuando alcanza a 2.004.710. O entre 1974 y 1981, cuando cayó a un 8,3 por ciento en términos absolutos y en un 5,5 por ciento en relación a la población entre 6 y 14 años.

La mayor parte de esta contracción de la matrícula de básica se explica por la fuerte contracción de la matrícula fiscal. La matrícula particular, que había mostrado una declinación importante entre 1972 y 1976, registra un crecimiento entre este último año y 1981. Este crecimiento de los últimos años, deja, sin embargo, a la matrícula particular muy por debajo del nivel que, en cifras absolutas, había alcanzado en 1972 o en 1973.

Como se sabe, muchos jóvenes van abandonando el sistema de educación formal, en parte debido a su propia inadecuación al sistema, lo que se expresa en sucesivas repeticiones, y en parte presionado por la falta de recursos en el hogar y la necesidad de aportar para el incremento de los ingresos familiares. Es así como, en promedio, el 12,7 por ciento de la fuerza laboral del país está constituida por menores de 21 años, proporción que en las zonas rurales alcanza al 19,4 por ciento.

En su mayoría, el nivel de educación formal que alcanzan los jóvenes depende del nivel educativo del padre que, a su vez, es un buen indicador del nivel socioeconómico del grupo familiar. En consecuencia, la incorporación al trabajo de los jóvenes provenientes de los sectores sociales más deprivados socioeconómicamente se realiza en forma desventajosa, por su precaria escolaridad. Lo que se agrava más aún si se considera que la escolaridad promedio de la fuerza laboral es comparativamente alta: el 50,4 por ciento de los desocupados y el 53,5 por ciento de los cesantes tienen por lo menos estudios de nivel medio. A esto se agrega la disfuncionalidad entre una educación centrada en la entrega de conocimientos generales y la falta de formación en los oficios.

### **3.- LA ESCUELA RURAL Y EL TRABAJO INFANTIL**

En un sentido amplio se entiende por escolarización tanto el acceso de los niños a la escuela como su desempeño en ella. El examen de tales relaciones en el mundo rural descansa en dos supuestos básicos: la temprana incorporación de los niños al mundo del trabajo y la posible incidencia de tal incorporación en el rendimiento escolar. Este último medido según indicadores de asistencia, promoción, repitencia y deserción.

Es sabido que la población rural, y particularmente aquella ocupada directamente en la producción agrícola, raramente llega a completar el ciclo de enseñanza básica.

En el caso chileno, la matrícula en zonas rurales constituye el 20,4 por ciento de la matrícula total en el nivel de enseñanza básica. Los más recientes estudios destacan las evidentes desigualdades urbano-rurales. En el promedio nacional de analfabetismo, calculado en un 5,7 por ciento para el año 1988, la tasa de analfabetismo rural se eleva a un 14,5 por ciento, contra un 3,9 por ciento de analfabetismo urbano para la misma población.

Los porcentajes de repitencia en el medio rural se manifiestan en atrasos y abandono escolar, y en la inadecuación de la escuela a la

realidad de la zona rural que se expresa con mayor fuerza cuando se la relaciona con las condiciones de vida de la familia campesina y con sus estrategias de sobrevivencia.

La familia rural de estrato bajo requiere de la utilización de la fuerza de trabajo familiar para asegurar su propia subsistencia. Como resultado de ello, la incorporación de los niños a situaciones de trabajo, sea en la esfera doméstica o en la productiva, ocurre en forma paralela con la asistencia a la escuela, coexistiendo con los procesos de escolarización y socialización infantil. La coexistencia entre año escolar y calendario agrícola y la imposibilidad práctica de separar uno de otro repercuten negativamente tanto en la escolarización como en los procesos de aprendizaje. Los niños que trabajan repiten con mayor frecuencia y en ellos se manifiestan los mayores porcentajes de retardo escolar.

El problema de la retención se manifiesta en las zonas rurales del país en una distribución relativamente homogénea de la matrícula en los seis primeros años de enseñanza básica y una notoria disminución en los dos últimos grados. Se atribuye este fenómeno al cambio de ciclo y a que muchos padres consideran que han cumplido con la tarea de dar educación a sus hijos una vez que estos manejan los rendimientos básicos de la lectura y escritura y conocen las cuatro operaciones aritméticas, lo que supuestamente ocurre en los primeros tramos.

La incorporación de los niños al trabajo, como parte de la unidad familiar, es otro de los argumentos esgrimidos para explicar el abandono escolar a partir de los últimos dos años, una vez que el niño cuenta con la edad que le permite acceder al mundo laboral. Esta realidad, sobre la cual no existe información de fuentes secundarias, se debe rescatar en datos directamente disponibles a nivel local o en los establecimientos educacionales.

Si bien los datos estadísticos señalan una relativa mejoría en la retención del sistema en los últimos diez años, a nivel local se ha constatado que el completar el ciclo de enseñanza básica y, más aún, acceder a la enseñanza media se hace difícil para los jóvenes campe-

sinos por las dificultades de desplazamiento a los establecimientos de continuidad, los gastos que ello implica, la necesidad que tiene la familia de utilizar la fuerza de trabajo familiar y el valor reducido que los padres atribuyen a la educación y sus resultados.

#### 4.- INSERCIÓN DE LOS MENORES EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN FORMAL REGULAR

Las desigualdades educativas más pronunciadas que existen en Chile pueden deberse a razones de carácter geográfico (entre zonas de un mismo país, entre comunas de una misma ciudad), étnico (entre grupos culturales o raciales; a este respecto no hay verificación ni estudios de seguimiento con respecto a la situación de los menores mapuches o aymaras en el sistema educativo formal), social (entre los estratos socioeconómicos que conforman la sociedad).

Al examinar el sistema educativo chileno se observan o se verifican pirámides bastante nítidas. De hecho, la repitencia y deserción hace que sólo uno de cada cinco de los que se incorporan a primeros grados llegue a los últimos años de educación secundaria. Múltiples son las causales, entre las cuales se pueden mencionar la mala distribución de los servicios educativos a lo largo del país y programas no adaptados a los intereses y necesidades de los grupos más postergados; altos costos, directos o indirectos, de la educación, que hacen imposible a determinados grupos su permanencia en el sistema. Se puede verificar, además, la existencia de un círculo vicioso, puesto que los padres de los niños de estratos más bajos tienen pocas expectativas para sus hijos, derivadas de su propia existencia de exclusión, atomización y marginación. Así, el niño va quedando en condiciones desmedradas y tiene otra base más para socializarse en la calle, con lo que se sitúa en una situación de riesgo social.

A modo de síntesis general, en relación al menor abandonado y en particular a los de la calle, podemos afirmar que no existe en Chile un programa educativo que esté dirigido en forma específica a ellos. En este sentido, debemos señalar que estos menores, en caso de que

participen en el quehacer educacional, se incorporan o se les aplican programas comunes y generales de educación, es decir, aquellos que se estructuran en función de una población escolar media.

Sin perjuicio de lo expuesto, si estos menores que participan en los programas escolares presentan algún grado de trastorno en el aprendizaje, existen cursos especiales de cupo limitado, atendidos por profesores especializados, a fin de que puedan superar estas dificultades. Pero es necesario recalcar que estos niños se integran a esta modalidad por los trastornos que se presentan en el aprendizaje y no por el hecho de ser abandonados, a pesar de que la circunstancia del abandono es precisamente la causante del trastorno.

Si estos niños abandonados presentan algún grado de deficiencia mental, deben necesariamente ser atendidos en escuelas especiales, aquellas que atienden a la generalidad de los menores con deficiencia mental, independientemente de la situación particular del menor.

Es evidente que, presentada de esta manera la situación del menor en cuanto a los programas educativos, el Estado debería elaborar programas especiales referidos específicamente a los menores abandonados, especialmente teniendo presente que éstos, por lo general, presentan un atraso pedagógico de cuatro años, de acuerdo al documento "La Acción de Defensa Social de Menores", elaborado por el Ministerio de Justicia de Chile.

## 5.- ASISTENCIA SOCIAL Y NIÑOS EN LA CALLE

El sistema de seguridad social para la población está organizado de manera mixta. Existe un sector público de larga trayectoria y que cumplía una función de reparto y por ello redistributiva entre los afiliados al sistema. Hoy este sector progresivamente disminuye su cobertura. El sistema privado organizado bajo la fórmula Asociaciones de Fondos de Pensiones A.F.P. fue creado por el gobierno militar y es el que crece en importancia, tanto por la captación de afiliados como por la magnitud de los fondos que maneja.

El sistema de previsión social se estructura sobre la base de una

cotización de los trabajadores y con aportes del Estado.

La composición básica de la seguridad social es: pensiones y muerte, un 70 por ciento del gasto; asignación familiar, 4 por ciento; y cesantía, 6,5 por ciento. Desde 1980 las asignaciones familiares, cesantía y pensiones a los más pobres son gastos estatales.

La seguridad social es actualmente redistributiva en favor de los grupos de ingresos medios en mayor proporción que para los sectores más pobres.

Los subsidios como asignación familiar y cesantía son los que específicamente cumplen el rol más redistributivo en favor de los sectores medios. Hay también un mejor aprovechamiento de los beneficios por parte de las familias urbanas que las rurales.

En particular, el derecho de los niños abandonados al bienestar social no existe específicamente para todos ellos; no pueden obtener el pago de la asignación familiar, aun cuando ellos son los causantes de dicha asignación. Respecto de niños abandonados y que, de una u otra manera, se encuentran amparados por instituciones, éstas obtienen el beneficio social de la asignación familiar por cada niño. Esta situación está regulada en el Decreto con Fuerza Ley No. 150, que establece el sistema único de prestaciones familiares. Este cuerpo legal dispone que son causantes de asignación familiar los niños huérfanos o abandonados que vivan a expensas de la institución que corresponda, tendiendo ésta el derecho a percibir la asignación familiar, que equivale a una suma de dinero que se paga mensualmente. Este pago se efectúa hasta que el menor cumpla 18 años o hasta los 24 en el caso de que siga cursos regulares en la enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior.

Un aspecto que forma parte de los beneficios sociales es la alimentación escolar, la cual llega sin intermediación familiar al niño.

En este sentido, la alimentación es gratuita y es, en los hechos, sólo una ración diaria. De los niños pobres que asisten a la escuela, sólo un 49,3 por ciento recibe alimentación. La entrega de ración disminuye en la medida en que se incorporan a la educación media. Los niños

beneficiados son proporcionalmente más en las Regiones que en Santiago. Las cifras indican que mientras la matrícula de enseñanza básica en 1970 era de 2.043.032 y se entregaban 1.301.200 desayunos escolares diarios y 619.200 almuerzos escolares, para 1988 las matrículas eran 2.004.710, los desayunos 490.890 y los almuerzos 497.500. Estas bajas en los beneficios alimentarios explican también, en parte, la deserción escolar.

Finalmente, hay que señalar que el papel de la escuela como lugar de prestación de servicio dental, entrega de ropa y útiles es poco relevante.

Es necesario mencionar que no existe conocimiento de alguna reglamentación oficial, pública o interna, que oriente a un trato especial o preferente hacia los menores abandonados y de la calle por parte de los funcionarios de salud pública, policiales y trabajadores sociales de municipalidades, más allá de lo que obliga la ley.



**Población José María Caro**

# VIII

## ADOPCIÓN Y COLOCACIÓN FAMILIAR DE NIÑOS ABANDONADOS

El desarrollo de los sistemas de Adopción y Colocación Familiar es del todo minoritario, como forma de ir solucionando el problema de una familia para el niño abandonado, en relación a los otros sistemas asistenciales. La adopción anual que gestiona SENAME por medio de la Casa Nacional del Niño es de 200 al año. Por fuera de este medio, que es el más exigente y permite una real colocación del menor en una familia apta, se concretan aproximadamente 1.300 adopciones directamente por los Tribunales de Menores. Usando diversas formas ilícitas o violatorias al derecho del Menor de que se les asegura un desarrollo integral, se gestan miles de adopciones ilegales o que usando la ley, son para el comercio de niños.

Siendo el derecho esencial del menor el de crecer en su propia familia, no existe -a nuestro juicio- en la legislación y en el espíritu de algunos legisladores la búsqueda prioritaria de resolver formas de apoyar a las familias que son el origen del problema del abandono. El trabajo directo con la familia, por medio de los asistentes sociales de los juzgados y el trabajo de apoyo de otros sistemas como los C.A.D., y atención a niños desnutridos es, en la práctica, insignificante.

Como hemos visto, a lo largo de este trabajo, la principal respuesta del Estado es la institucionalización y el medio cerrado.

En este contexto, la principal responsabilidad legal de hacer retornar al menor con su familia la tiene el juez, el que debe fallar a conciencia y con los antecedentes sociales del niño y la familia y los informes de los psicólogos. Las cifras que arrojan los juicios de menores, del año 1984, indican que de 7.366 causas criminales de menores hasta 17 años, 2.200 tuvieron medidas de protección 1.292 de prevención y 502 internados en "Centros de Rehabilitación Conductual". Fueron entregados a sus padres 11.820 menores. Las mujeres menores de edad, con proceso en los tribunales fueron 6.302. Para el año 89 Carabineros detuvo por casos de protección a 8.453 y 4.955 por infractores(37 niños detenidos por día).

### 1.- LA COLOCACION FAMILIAR.

En relación al sistema de Colocación Familiar podemos decir que es un sistema de asistencia para menores cuyo medio familiar de origen no existe, o adolece de graves deficiencias y deterioros. Consiste en la ubicación del menor, en forma transitoria o permanente, en un hogar sustituto previamente seleccionado, el que debiera prestar la asistencia y afecto, con una remuneración adecuada para cubrir los gastos necesarios para la mantención del niño (Según Art. 32, Resolución 310 T. del Consejo Nacional de Menores, Marzo 1977). De esta definición se desprende que en Chile se contempla la Colocación Familiar, como una modalidad de hogar sustituto, que implementa la Casa Nacional del Niño. Aquí se brinda atención a 2.264 menores, los cuales están a cargo de una guardadora, que es una persona perteneciente al hogar sustituto y que tiene la responsabilidad del cuidado directo del menor y de las obligaciones convenidas con la institución, a la que presta sus servicios. Puede tener hasta 4 menores, son financiadas por SENAME y se eligen entre un medio socio-cultural similar al de menor. Se les controla en torno a que entregan la alimentación y protección necesaria.

Este sistema es utilizado para atender a menores que se encuentran en la infancia pre-escolar, y hasta los 18 años. La idea es que desde

el inicio de su preparación educacional se efectúe en las circunstancias más favorables. En todo caso hay escasez de recursos como para entrenar a las guardadoras en el desarrollo de estímulos psicomotores, actividades lúdicas y elementos de escolaridad.

Las razones por las que llega un menor a este sistema pueden ser: Abandono total, orfandad, o dependencia de padres o tutores que están afectados de inhabilidades como incapacidad mental, física o moral para proteger el menor. Los peligros morales que presentan los padres según la ley son cuando se consiente en la vagancia o mendicidad; por haber sido condenado por vagancia o abandono de menor; por tolerar el trabajo en lugares de "peligro moral"; por atentar sexualmente contra él, o por situaciones en el hogar como prostitución, exhibicionismo y alcoholismo crónico de los padres.

Este sistema de colocación familiar, de la Casa Nacional del Niño, fue traspasado en 1982, por SENAME a la Corporación de Ayuda al Menor, CORDAM, que dirigen las esposas de los oficiales de Carabineros.

Hay 610 hogares o "guardadoras", las que son atendidas por un equipo de 22 asistentes sociales y 3 psicólogos.

Actualmente también este sistema se encuentra en una aguda crisis. Las causas están en la caída del valor de la subvención, la falta de recursos suplementarios que permitan el desarrollo de talleres y capacitaciones para guardadoras y niños en edad de optar a un empleo.

A modo de ejemplo, la subvención por niño, que recibe cada guardadora es de \$ 9.424 (US\$ 31) sin diferenciar las edades. El déficit, que calculan los propios profesionales es desde \$ 2.150 para un lactante hasta de \$ 12.700 para un escolar adolescente. Esto ha llevado a una caída en la calidad de vida de los hogares de colocación, provocando déficit alimentario en los niños, deterioro en el vestuario, falta de materiales de uso y escolar; imposibilidad de pagar la movilización de las guardadoras para capacitarlas; falta de implementos de recreación.

La situación anterior ha llevado a un alejamiento de muchas

guardadoras o al deterioro de las relaciones internas en los hogares y a una rotación de los profesionales de este servicio. Otro aspecto que influye en la situación es que el cuerpo directivo de instituciones como éstas, deben estar en manos de gente según la experiencia y no de acuerdo a los roles que se asignaron las instituciones de la Defensa respecto de la infancia, los ancianos, y las mujeres

Este sistema, que podría ser un muy buen método alternativo de desinstitucionalización de los niños de hogares de menores, no debiera ser visto como un paso obligatoriamente previo a la adopción, aunque no se descarte, en tanto las motivaciones de las guardadoras no necesariamente son la de hacerlo "su" hijo, pero sí darle afecto y protección.

Otro sistema es el de los hogares familiares, según el art. 34 de la resolución 310 T. Esta alternativa está definida como un sistema que funciona en una casa-habitación dependiente de una institución. En esta casa-habitación un grupo reducido de menores, en un ambiente familiar, recibe atención de un matrimonio que hace las veces de padres sustitutos.

Estos hogares están a cargo, preferentemente, de un matrimonio que asume las responsabilidades paternas, representando, creando y estimulando los vínculos de afecto, respeto y educación. Sin embargo, también pueden estar a cargo de una sola persona la que otorga afecto y cuidado a los niños.

Este sistema es el que impulsan las Aldeas S.O.S., programas más pequeños del Hogar de Cristo y otros.

## **2.- LA ADOPCION.**

La legitimación adoptiva fue la ley más aplicada (No. 16.346) desde 1965 y concedía estado civil de hijo legítimo al adoptado. Esta ley era aplicable sólo a menores de 8 años que estaban abandonados totalmente, huérfanos o internados en instituciones con evidente inexistencia de vínculos con su familia.

La Ley 18.703 de Mayo de 1988, derogó a la No 16.346 sobre

legitimación adoptiva y reguló las adopciones, tanto nacionales como para extranjeros.

El promedio anual de adopciones para familias chilenas, es aproximadamente de 600, en tanto son 1200 las adopciones que se dan a padres extranjeros. Otras informaciones señalan que el total de las adopciones, tramitadas en tribunales es de 3.500. El SENAME emite informes sobre adopciones, solicitadas a tribunales, en un promedio de 85 al mes.

Para postular a una adopción, de manera regular, se debe hacer una presentación a la Casa Nacional del Niño, directamente a un tribunal de menores o al SENAME. Los antecedentes de la familia, el niño y la voluntad de entrega de la madre o certificación de abandono es revisada por el SENAME y se emite un informe positivo o negativo, pero que no tiene carácter obligatorio ante el tribunal de menores. El tribunal, por medio de su asistente social, evalúa y verifica la posible adopción, en contacto directo con los involucrados. El adoptado debe ser entregado en los tribunales a los adoptantes y dictarse la resolución final. Luego de este trámite, si los solicitantes son extranjeros, deben obtener el pasaporte y permisos consulares.

La adopción simple no constituye estado civil, sólo genera los derechos y obligaciones que establece la Ley, por lo que el adoptado sigue formando parte de su familia (en caso de tenerla) y conservará todos sus derechos.

Pueden solicitar la adopción simple las personas mayores de edad, que cumplan los requisitos que establece la ley, debiendo tener una diferencia de edad con el adoptado, de al menos 15 años.

El adoptado en forma personal o por medio de sus representantes, podrá tomar el o los apellidos del o de los adoptantes, debiendo manifestar este deseo en la Escritura Pública de adopción.

Por el hecho de la adopción, el adoptado tiene derecho a alimentos.

El adoptado participa en la sucesión intestada del adoptante, debiendo ser considerado para estos efectos como si fuera hijo natural. De manera que, en materia de herencia, el adoptado tiene

derecho, cuando el adoptante fallece sin haber otorgado testamento, a ser considerado como si fuera un hijo natural, correspondiéndole lo que aquellos llevan en la herencia.

Estos son los efectos más trascendentes que se derivan de la adopción simple.

De la persona que decide la adopción plena de un niño. Debe ser persona natural, esto implica que no pueden adoptar las personas jurídicas. La persona que adopte debe ser mayor de 25 años de edad y menor de 60 y no debe tener hijos legítimos menores de edad. Esto implicó una modificación al anterior rango de edad que era de 40 años y 70 respectivamente.

Las personas casadas no divorciadas, pueden adoptar siempre y cuando para ello cuenten con el consentimiento del otro cónyuge.

La persona que adopte debe tener plena capacidad civil, o sea que debe poder actuar en la vida jurídica por sí mismo, sin la intervención o autorización de otra persona. Se establece con claridad que la adopción plena procederá respecto de los menores de 18 años, cuando le ofrezca ventajas al adoptado. Aquí se configura la calidad de hijo legítimo, adquiriendo todos los derechos, obligaciones y garantías.

El adoptado antes de ser dado en adopción debe estar 6 meses bajo el cuidado de los adoptantes. Cuestión que no se cumple para las adopciones al extranjero.

Es importante señalar que la ley dispone que si el adoptado es menor de edad, deberán prestar su consentimiento los representantes legales, que serían los padres en primer lugar. De manera que la ley les asigna una intervención primordial en el procesamiento de adopción, por cuanto, si ellos no prestan el consentimiento, habrá fracasado la posibilidad de que la adopción se concrete, a menos que se acredite que la negativa se ha dado sin causa justificada.

Si se trata de los padres legítimos, podrán oponerse a que se autorice la adopción que contravenga a la ley, o sea aquella adopción en que no se han cumplido los requisitos que la propia ley de adopción establece para su validez. En este caso, hablamos de padres legítimos, en contraposición al concepto de padres naturales -que son

aquellos que tienen o conciben un hijo sin existir entre ellos vínculo matrimonial- siempre que ambos o alguno de ellos hubiere reconocido al hijo.

Los padres legítimos y demás ascendientes legítimos pueden también impugnar la adopción, fundados en que no reporta beneficio al adoptado. Esta impugnación sólo podrán efectuarla dentro del plazo de 15 días hábiles, contando la fecha de notificación.

En resumen, cuando el adoptado es menor edad, son otras personas las que deciden sin que el propio menor intervenga directamente para dar su consentimiento. Este consentimiento se reemplaza por el que presten otras personas. Si el adoptado es mayor, el mismo deberá dar el consentimiento respectivo. Todo esto parece natural, pero esta incapacidad de decisión por parte de los niños no está bien contrabalanceada para protegerlo.

En definitiva, es el Juez de Menores el que decide en el caso de que se este adoptando un menor de edad. Es el tribunal quien debe autorizar la adopción y lo debe hacer con conocimiento de causa, o sea examinado todos los antecedentes que obren en su poder. El tribunal aprecia las pruebas que presenten, en conciencia, esto es, en forma casi libre, quedando a su criterio y juicio la ponderación y valoración de ellas. El tribunal, para resolver, puede estimar conveniente citar al menor. Esto lo puede hacer cuantas veces lo estime conveniente. También puede solicitar informes que deberán ser evacuados por profesionales y, en general puede disponer diligencias médicas, psicológicas u otras que estime convenientes. La autorización judicial sólo puede ser otorgada en el caso que la adopción sea beneficiosa para el adoptado. Pero como la Ley de Adopción no precisa que clase de ventajas son la exigidas, se ha entendido que pueden ser de naturaleza moral, material, intelectual, jurídica, etc. Estos vacíos jurídicos, mas el alto grado de discrecionalidad que tienen los jueces en esta materia, ha llevado a que muchas adopciones internacionales sean realizadas en los Tribunales de Menores donde las Jueces son mas proclives a este tipo de enlaces y por lo general no reparan ni en los informes de SENAME, como en el interés del niño, si no mas bien

en una compleja trama de relaciones sociales y de diverso tipo que se establece entre abogados, asistentes y jueces... y por supuesto en el criterio ético que prima en ellos.

Como otra forma de incentivar la adopción se modificó, en Diciembre de 1989, la Ley 16.768, del subsidio maternal, por la Ley 18.867 que le da derecho a la mujer que tenga en trámite un niño en adopción menor de 6 meses, un permiso de 84 días para integrarlo a su familia y acceder al subsidio maternal.

Es necesario señalar que la nueva ley, que pretendió regular las adopciones de niños al extranjero, no ha frenado su salida, en tanto se mantenga abierto el canal de profesionales que en forma privada representan informalmente a organizaciones extranjeras que tramitan las adopciones internacionales. Mientras un chileno debe esperar aproximadamente un año para una adopción tramitada en forma regular en el SENAME, estas organizaciones rastrean madres que puedan entregar a sus hijos y obtenidos estos, el trámite dura semanas. Estos contactos no cautelan las necesidades e intereses del niño y están orientados con un criterio de lucro y de dar un niño a una familia, no resguardando el derecho esencial de buscar una familia para esos niños, lo que es completamente diferente. Se conoce de casos de niños chilenos adoptados en el extranjero, que han sido a su vez abandonados en el exterior, sin posibilidad de ser repatriados.

Se tiene entendido que lo mejor para los niños abandonados es la adopción en cualquiera de sus modalidades. De modo que entre las alternativas a elegir, la adopción a padres chilenos, debería figurar en primer lugar, por cuanto, dentro de las formas de protección es la que cumple más perfectamente con el objetivo de dar una familia al menor que carece de ella, protegiéndolo de los peligros a que se ve expuesto en estado de abandono. Los niños chilenos son parte de nuestra integridad como pueblo, de esto que la salida de niños al extranjero es una pérdida, mas cuanto hay en Chile cientos de padres que esperan mas de un año para acceder a una adopción, en contraste con las parejas extranjeras que por varios miles de dólares, obtienen rápidamente, a través de ágiles abogados y asistentes sociales que

rastrear poblaciones pobres y hospitales, un niño que es tramitado en tiempos mínimos.

En cuanto a los padres biológicos del menor entregado para adopción, un estudio de F. Politti señala que generalmente sólo se cuenta con información de la madre, ya que comunmente se ignoran antecedentes acerca del padre. La madre típica de estos menores tienen las siguientes características: mujer joven (menor de edad), soltera con instrucción mínima (generalmente básica incompleta), aquellas que no asisten a la escuela y se ocupan en actividades esporádicas e inestable tales como el servicio doméstico, comercio ambulante, mendicidad, prostitución. Es importante señalar que hay un aumento sostenido de la deserción escolar en la enseñanza básica en las mujeres, alcanzando para el año 83 a un 46,3%.

Los nacidos vivos de madre no casada (ilegítimos) aumenta en Chile notoriamente a partir de 1974. Aún más precisamente a partir de ese período en que la tasa global de natalidad baja (1974-1978), es cuando se registran los mayores incrementos en la ilegitimidad. De cada mil nacidos vivos, en 1974, 205 eran ilegítimos, cifra que sube a 264 en 1978 y a 320 para el año 1988.

Se puede apreciar un aumento constante de hijos ilegítimos nacidos de madres menores de 19 años, durante el mismo período.

El constante aumento de ilegitimidad en Chile demuestra que estos niños recién nacidos, son los que presentan el mayor riesgo de verse privados de una tución adecuada.

Durante los años 1974-1978 se legitimaron un total de 5.755 menores, a la vez que nacieron 269.573 ilegítimos (73.360 de madres menores de 19 años). Sólo para el año 85 los nacidos ilegítimos fueron de 83.309 de los cuales el 55,4% corresponden a madres menores de 20 años.

### 3.- LA PROTECCION LEGAL DEL ADOPTADO

Hay variadas medidas de tipo penal que sirven para proteger al adoptado, aunque se encuentran dispersas en distintos cuerpos le-

gales. Entre las más importantes están los casos que sancionana la corrupción y la prostitución de menores( art. 52 de ley de menores; art. 367 Código Penal):

Para el caso de las personas a cuyo cuidado se hubiera confiado el menor, se les sanciona con prisión en cualquiera de sus grados (de uno a setenta días) o presidio menor en su grado mínimo (setenta y uno a quinientos cuarenta días) o multas. Como se puede apreciar, las sanciones o penas no son lo suficientemente severas en atención a la gravedad del delito, más si tenemos en cuenta el daño que dichas acciones ocasionen en el menor; no obstante ello, la ley es bastante indulgente con los reponsables.

En los casos de desaparecimiento del menor. Esta se encuentra regulada en el Código Penal, que establece que el que encontrándose encargado de un menor no lo presenta, reclamándolo sus padres, guardadores o la autoridad -a petición de sus demás parientes o de oficio-. ni tampoco diera satisfactorias explicaciones acerca del desaparecimiento del menor, se le impondrá la pena de presidio menor en su grado medio (que puede ser de 541 días hasta 3 años). En este caso, la ley es bastante más rigurosa al sancionar a la persona a cuyo cuidado se encontraba el menor. Al menos, esta debería ser la sanción respecto de los delitos de corrupción de menores.

El estupro es un delito penal que se comete sólo respecto de una mujer ("doncella" dice el Código) mayor de 12 y menor de 20 años. Para que se configure es nccesario que haya intervenido engaño. Es necesario señalar que este es un delito establecido en términos generales, o sea independientemente de quien sea su autor, se aplica respecto de cualquier persona, tenga o no a su cargo la persona del menor. El autor será castigado con presidio menor en cualquiera de sus grados, pudiendo por lo tanto imponerse una pena de hasta 5 años.

El contenido del artículo 62 de la Ley de Menores, que en sí, es una disposición específicamente aplicable a las personas que tengan a su cuidado la persona del menor. Nos referimos al Nº 4 de dicha disposición, que sanciona al padre o madre, guardador o persona a cuyo cuidado esté el menor.

- a) Que lo maltraten habitual o inmotivadamente.
- b) Que lo abandonen sin velar por su crianza y educación.
- c) Que lo corrompan.

#### 4.- LA ADOPCION INTERNACIONAL, ¿ALTERNATIVA O NEGOCIO?

Punto importante en torno a los sistemas alternativos como colocación familiar y adopciones, son las adopciones internacionales, las que van en fuerte ascenso.

Al respecto cabe señalar que la legislación Chilena, el Código Civil y la Ley de Menores 16.618 no prohíben que una persona de distinta nacionalidad no domiciliada en Chile obtenga la tuición de un menor chileno.

El juez de menores puede autorizar la salida del menor, pero no dice que para adopción, a través del art. 50 de la ley 16.618, que establece que "en aquellos casos en que el menor careciere de representante legal o no se hubiere encomendado a su tuición por el juez a determinada persona, el tribunal podrá autorizar su salida del país por el tiempo que juzgue y tomando en consideración el beneficio que ella pudiera reportar al menor".

Debemos señalar que, si bien la salida de menores del país por la vía judicial es legal y correcta, ya que se hace a través de la aplicación de las normas sobre tuición, este es un resquicio legal, dado que la única norma existente es el artículo 50 ya citado, que no fue dictado para estos casos, sino para resolver situaciones excepcionales. Es por ello que se consideró necesario elaborar una legislación específica sobre este tema ya que la demanda por este tipo de adopción es cada vez mayor, lo que pone de manifiesto los vacíos legales y la necesidad de suplirlos. Surgió así en la nueva ley de adopciones Nº 18.703 de Mayo de 1988, el Título IV que regula la "salida de menores para su adopción en el extranjero"

Con este capítulo se pretendió regular el vacío legal que tiene como consecuencia, que la salida de un menor dependa, en gran medida,

de los diferentes criterios que tienen sobre el particular los jueces de menores. Sin embargo, no se logró de manera plena.

Nos hemos referido en otros capítulo al creciente desarrollo de un comercio de niños chilenos al exterior, que esta haciendo estragos en la ley y que viola los derechos del niños.

Debemos señalar que los menores que pueden ser adoptados por extranjeros provienen de la Casa Nacional del Niño, del Hogar de lactantes de Concepción, del Servicio de asistencia social de los tribunales, de maternidades y de centros de Protección Simple. Veremos el procedimiento utilizado por la Casa Nacional del Niño, que es el más regular y verificable en tanto tiene convenios con Centros de Adopción (Suecos, por ej.)

Como en Chile no existen normas que regulen la adopción internacional, el Servicio Nacional de Menores ha elaborado algunas a este respecto, a través de las cuales se tramitan las adopciones al extranjero en la mencionada institución. Los requisitos exigidos son:

- 1.- Que los solicitantes sean matrimonio.
- 2.- Que lleven 5 o más años de casados.
- 3.- Las solicitantes al extranjero sólo se aceptarán para niños mayores de 2 años, ya que los lactantes que se encuentran en la institución son entregados a familias chilenas. Por excepción, se aceptan solicitudes al extranjero respecto de lactantes.
- 4.- Las solicitudes deben dirigirse a la Unidad de Adopción de la Casa Nacional del Niño, la que, al recibir la solicitud les remitirá un formulario de solicitud y toda la información pertinente acerca de los procedimientos legales. Los solicitantes deben mandar dicho formulario, junto con varios documentos traducidos al Español.

Tales documentos son:

- a.- certificado de nacimiento de ambos cónyuges, legalizados ante el Consulado Chileno o en misión diplomática chilena del país de origen de los solicitantes.

b.- Certificado de matrimonio, legalizado ante el Consulado Chileno o en la misión diplomática chilena del país de origen de los solicitantes.

c.- Certificado de salud de ambos cónyuges, otorgado por un servicio médico estatal del país que reside. Con ello se pretende acreditar un buen estado de salud, que sea compatible con la responsabilidad paterna que desea asumir.

d.- Un informe social otorgado por un servicio estatal de menores, con el objeto que patrocine la adopción y se haga responsable del control posterior y obligándolo a informar a la Casa Nacional del Niño, por lo menos dos veces al año, acerca del menor y su familia adoptiva.

e.- Una autobiografía de los solicitantes en que incluya una descripción física y una fotografía de ambos.

El menor saldrá del país con tuición otorgada por el Juez de Menores durante 2 años -si el menor tiene menos de 7 años o 4 años si el menor tiene más de 7 años, período durante el cual será controlado por el Servicio Social patrocinante. Esta normativa establece que será preferible que los adoptantes o al menos uno viaje a retirar al niño. Si es uno de los solicitantes el que viene, debe traer un poder especial del otro cónyuge, con el objeto de representarlo. Este documento debe estar legalizado en el Consulado Chileno. En caso de que ninguno de los solicitantes pueda viajar a Chile, estos deben designar a una persona que los represente. Dicha persona deberá viajar con el niño para reunirse con ellos y deberá previamente ser aceptada por la Casa Nacional del Niño y, además deberá tener un poder especial otorgado ante notario y legalizado en el Consulado chileno.

El adoptante cancela una pequeña suma a la Casa del Niño por efecto de gastos trámites, no siendo un monto relevante como para obstaculizar la adopción.

En Chile la adopción internacional, teniendo una reglamentación jurídica, no contempla una norma referente al origen étnico, cultural

y social dentro de los requisitos que se exigen a los solicitantes. Cuestión que también perjudica a los niños mapuches que por lo general son enviados a países contrastantes como Suecia, Dinamarca, Estados Unidos.

También existen obligaciones legales referentes a que se de prioridad a los solicitantes nacionales por sobre los extranjeros; sin embargo, esto se hace en la práctica sólo en las adopciones que usan el canal regular y cuando el adoptado es lactante, en cuyo caso, se prefiere a adoptantes chilenos. Esta prioridad está referida a la Casa Nacional del Niño y no necesariamente al Juez cuando ante este recurren a solicitarlo directamente.

En relación a los requisitos exigidos por la Casa del Niño está un informe social otorgado por un servicio estatal de menores del país receptor del niño el cual patrocina la adopción y se hace responsable del control posterior y se obliga a informar a la Casa del Niño por lo menos dos veces al año acerca del menor y de la familia que lo adopta.

La nueva ley le entregó la tarea, a los Consules chilenos en los países donde los niños son adoptados, de tener un seguimiento de casos, cuestión casi totalmente impracticable. Por lo tanto, el único control existente después que el menor abandona el país y, como se ha visto, precario es cuando el servicio social patrocinante informa dos veces al año. Este control es esporádico y se encuentra supeditado a que dicho servicio social tenga a bien informar, ya que si no hace, no existe forma de obligarlo. Este seguimiento -como ya dijimos, es bastante precario y lo realiza la Casa Nacional del Niño, no siendo obligatorio para las demás instituciones vinculadas a los menores, por lo que se concluye que, respecto de los otros organismos, se observa una carencia absoluta de forma o sistemas de seguimiento que permitan averiguar y evaluar la situación del menor.

El procedimiento descrito anteriormente es, como ya se dijo, el que se hace en forma legal. Paralelamente a este existe el llamado "Mercado de Menores" que tiene, como es de suponer, un "modus operandi" distinto. En esta situación, se puede obtener un menor a

través de distintas alternativas, las que básicamente serían las siguientes:

1.- A través del contacto que se logra por intermedio de personas que se relacionan con servicios de maternidad, las poblaciones en extrema pobreza y los centros de atención de niños menores de dos años. Estas personas se dedican a ubicar madres que estén dispuestas a ceder sus hijos (normalmente se trata de madres solteras). Así, es suficiente que la madre consienta y concurra a una notaría a firmar un documento mediante el cual autoriza la salida del país del menor. Con esta autorización el registro civil procede a otorgar pasaporte al menor, habilitándolo para salir del país.

2.- Otra forma consiste en ponerse en contacto con una mujer embarazada que no desee a su futuro hijo. Se llega con ella a un acuerdo en virtud del cual la futura madre viaja al extranjero donde tiene a su hijo y lo deja a cargo de las personas interesadas.

3.- Una tercera alternativa consiste en que, una vez hecho el contacto con la futura madre que "desea" a su hijo, la interesada en adoptar se interna en una clínica donde se simularía un parto. Con ello se obtiene el certificado correspondiente que la habilita para inscribir al menor (que le fue cedido) como su hijo biológico. Esta situación está sancionada expresamente en el artículo 353 del Código Penal.

4.- El que aparece extenderse más es el contactar embarazadas, generalmente jóvenes, que están dispuestas a entregar a su bebé y se les interna en casas donde reciben alimentación balanceada y un parto en clínicas privadas, luego del cual debe dar su niño a los comerciantes del menor, que tienen instaladas casas-cuna, con sus propias cuidadoras.

Estos comunican a los postulantes seleccionados, los que viajan a Chile, se hospedan en hoteles especiales, donde conocen y conviven con su futuro hijo, previo a los trámites en los tribunales.

Todo esto implica un costo para la familia adoptante de unos US\$ 15.000 y una ganancia neta para la red operante de más de US\$ 8.000. Los requisitos en cuanto a tramitación judicial en casos

de adopciones internacionales, están sujetos al juicio exclusivo del Juez de Menores, el que no cuenta con una asesoría de profesionales adecuados para resolver, producto de la falta de recursos. Tampoco existe uniformidad de criterios, existiendo por lo tanto jueces proclives a una rápida tramitación y otro tienden a demorar su resolución. Como hemos dicho, lamentablemente los informes de SENAME no son obligatorios para el Juez, con lo que esa capacidad profesional instalada se desperdicia. Finalmente, si no se toma una postura de fondo en torno a la prioridad de la adopción nacional por sobre la internacional, la situación no mejorará.

Esto nos lleva a afirmar que los requisitos exigidos para la adopción más que ser operativos son diversos y con ello poco eficaces, ya que siendo unos más adecuados para proteger el menor (Casa Nacional del Niño), en comparación con las adopciones por notaría son muy lentos.

No hay un sistema único de adopciones, lo que da como resultado que el número de menores beneficiarios es reducido en relación a su potencial. Esto produce también que los derechos del menor no siempre estén bien cautelados. Mas bien se tiende a darle un niño a una familia y no a la inversa. Tampoco existe una coordinación entre instituciones para la adopción y los juzgados de Menores.

# IX

## ALTERNATIVAS A LA INSTITUCIONALIZACION DE LOS NIÑOS: PROGRAMAS COMUNITARIOS

**Las alternativas a la institucionalización, basados en programas comunitarios, son escasas. Hay diversas experiencias de trabajo de una enorme riqueza, con gran conocimiento directo y humano de los menores abandonados y de una cobertura no poco significativa, si se suman el conjunto de programas, tanto preventivos como asistenciales en las distintas áreas de apoyo al niño, como la recreación, salud, atención pre-cscolar, reforzamiento educacional, etc., los que sólo en Santiago suman mas de 50 organizaciones no gubernamentales que trabajan en distintas comunas. Sin embargo, aún así la cobertura es limitada, el apoyo estatal hasta 1989 nulo y los recursos humanos y materiales son reducidos.**

**Estas experiencias que se desarrollan a partir del rol protagónico del menor y la comunidad, también sufrieron las limitaciones propias a la existencia de un regimen militar que no era afecto a la participación popular, ni a la solución por la propia comunidad de sus asuntos y a la cual el Estado debiera apoyar. Los programas comunitarios chocaron con, las condiciones económicas-sociales y políticas adversas, generadas por el regimen; las políticas asistencialistas y paternalistas que impiden o desorganizan los esfuerzos de la propia comunidad; y con las concepciones de atención cerrada y desligada del entorno barrial, vecinal y comunal.**

Con estas condiciones el trabajo se hizo, principalmente por personas de profunda vocación y entrega hacia los menores, lo que produce una rápida generación de relaciones afectivas con el niño y, con ello, un conocimiento más integral del conjunto del problema del menor abandonado.

Entre las experiencias que actualmente se desarrollan y como forma de mostrar algunas de las significativas, sintetizaremos los planteamientos que estas han formulado.

### **1.- PROGRAMA "LA CALETA".**

El programa Poblacional de Servicio para Drogadictos, La Caleta. Se organizó hace 9 años para desarrollar un trabajo con niños y jóvenes drogadictos, creando alternativas en su medio. Los equipos de trabajo lo componen pobladores y profesionales que buscan abordar el problema con la familia, la población y el joven o niño. Es una opción de trabajo con los oprimidos y de servicio a las organizaciones sociales y populares que apoyan el proceso de atención a las familias de los drogadictos. Este equipo comprende que el problema de los "Ncopeneros" es resultante de agudas carencias de afecto y subsistencia que provocan mendicidad, delincuencia, prostitución, alcoholismo debido a un contexto económico-social y político que les niega el derecho a una vida digna.

El programa "la Caleta" trabaja con niños de 6 a 18 años, especialmente de 6 a 12 años en labor preventiva con los hermanos de los drogadictos y entre los de 12 a 24 años que ya son "inhaladores". Desarrollan su trabajo en varias zonas de Santiago y apoyan en otras Regiones del país.

Se forman equipos zonales con los propios pobladores que hayan tenido experiencias de organización de base y con aquellos que quieren colaborar. Con estos equipos se estimula y participa relacionándose a las familias de drogadictos.

La metodología de trabajo es el desarrollo de actividades de organización de los drogadictos, donde ejercitan la toma de deci-

siones en torno a tareas y trabajos que permitan a la concreción de actividades de pequeños talleres, recreativos y formativos. Se busca la relación con las organizaciones populares del sector, servicios comunitarios y personas que apoyen las tareas acordadas.

El equipo de La Caleta generalmente vive en el sector donde trabaja, o va al lugar compartiendo directamente con los menores su realidad y experiencia, desarrollando un trabajo en equipo.

Las principales actividades son talleres de artesanía, alfabetización, recreación, apoyo en salud y seguimiento callejero. Con las madres se hacen talleres de comunicación, trabajo de artesanía y se le busca integrar a las Ollas Comunes y otras organizaciones de su sector. A los monitores, que son de la zona, se les capacita en talleres de formación, relaciones humanas, y en trabajo directo con el afectado y sus hermanos.

Se interviene en la familia, con la comunidad, las organizaciones populares e iglesia, impulsando campañas. También se vinculan a SENAME, del que no tienen subvención y a los Centros de Adolescencia estatal para que la comunidad le exija sus derechos. Similar cosa ocurre en la relación con los consultorios de salud.

Los locales de trabajo son los que facilitan la comunidad o la Iglesia.

Los principales requerimientos son: habilitar centros de trabajos con drogadictos; el que las organizaciones populares den un mayor apoyo; desarrollar alternativas laborales o de autosubsistencia no paternalistas; sistematizar y difundir la experiencia. La Caleta, en 1989 impulsó una demanda de los niños que tiene gran significación en tanto reúne un conjunto de necesidades percibidas por los propios afectados, los que a su vez han ido ganando una mayor confianza en su propia capacidad de desarrollo.

## 2.- FUNDACION MISSIO

Otro Organismo de trabajo con menores en abandono es la Fundación Missio, la que para el año 1986 contaba con diversos

programas y un equipo de profesionales y relaciones con la comunidad de gran importancia, particularmente en la zona norte de Santiago.

Uno de ellos era la capacitación laboral y generación de empleo a través de talleres productivos autogestionados con jóvenes pobladores. Atendía a 24 jóvenes entre 15 y 23 años. Otro programa es de educación de jóvenes que abarcaba a 100 pobladores, los que son incentivados en su formación para que se transformen en sujetos conscientes y participativos, fortaleciendo su organización.

También se impulsaron los hogares comunitarios, en sectores de extrema pobreza, haciendo una labor de prevención. Se generaron actividades educativas de reforzamiento escolar y desarrollo de sus potencialidades. Abarcan 800 niños entre 5 y 17 años en 8 hogares. Los que reciben apoyo alimenticio.

Se trabaja con el concepto de comunidad educativa que integra al trabajo a las familias, los niños y el equipo pedagógico. Se busca que el niño adquiera conocimiento y asimile y viva valores solidarios; que se integran a la vida comunitaria de manera creadora y crítica; en que las formas de convivencia se basan en la valorización de sí mismo y de los demás; que desarrollan su motricidad. A los padres se les integra en la perspectiva de conocer a su hijo y que se relacionen con los demás para que multipliquen la experiencia y apoye el proceso educativo del niño en la perspectiva liberadora. El equipo pedagógico se incorpora diagnosticando, planificando y evaluando, con métodos no formales y participativos.

Se realizan talleres como cocina, carpintería, artes, jardinería, folclore, cerámica, etc. Los niños optan según sus intereses y se trabaja con ellos el área afectiva, formativa y psicomotriz.

Los hogares tienen una sala, cocina y baño. Están al uso de la comunidad. No cuentan con apoyo estatal.

### **3.- LOS CENTROS DE RECREACION INFANTIL**

Otra experiencia son los Centros de Recreación Infantil, los que

son apoyados por el Servicio Evangélico para el Desarrollo. Hacia 1986 la experiencia se desarrollaba como sigue.

"Desde Agosto de 1981 se viene realizando esta experiencia organizacional, en varias poblaciones ubicadas en el sector Sur de Santiago, específicamente en la franja poblacional de Avenida La Feria.

"Se parte de la constatación del deterioro de las condiciones materiales de vida de la familia popular y como esta situación afecta procesos y áreas de vida del niño. Como producto de esto el niño no tiene una inserción positiva en el mundo escolar presentando problemas en las áreas de lenguaje y conductuales afectivas. Este problema de inserción del niño a la escuela es acrecentado por las estructuración y hechura de la escuela, diseñada y pensada para niños de estratos medios; el sistema escolar no responde a las necesidades de los niños populares, sin materiales, con metodologías parlantes accentuadas en la palabra, no se adecuan a las carencias del niño poblador.

El Centro de Recreación se articula a partir de la problemática del niño popular. Se trata de sensibilizar en torno a los problemas del niño, a jóvenes no organizados, y a partir de ellos abrir un proceso de aprendizaje que se vuelque en el compromiso de asumir el desafío de brindar un espacio de "afecto, convivencia, integración, respecto felicidad, libertad y democracia", para el niño popular.

El centro de la experiencia es el niño. Con esta finalidad se ha diseñado una propuesta educativa centrada en cuatro orientaciones; la creativa, la familiar, la cultural y la asistencial. Por medio de estas, se desarrollan las inquietudes, relaciones y afectos del niño, adquiere valores humanistas, conoce su entorno social y lo valora. En lo asistencial, se le apoya con merienda y control de peso y talla.

Los niños que participan son de 6 a 14 años organizados por niveles de edad 6 a 8; 9 a 11 y 12 a 14 años.

Son jóvenes entre 15 y 20 años, que en su mayoría no tienen experiencia en organizaciones. Estos se insertan en la experiencia

a partir de un proceso de formación, que ha sido nominado Ciclo Básico de Formación de Monitores. Este proceso educativo intenta, a partir de la expresión de vivencias de la niñez del joven, que esta vaya sensibilizándose por la realidad del niño popular.

Participan aproximadamente 120 jóvenes como monitores, coordinados en 7 Centros C.R.I.

La familia se integra, motivando a los padres a la integración a labores de apoyo, esto se combina con conversaciones y reuciones en torno a los temas como la Relación Padre-Hijo, sexualidad infantil, problemas conductuales, etc.

#### 4.- EL SERVICIO DE EDUCACION Y COMUNICACION POPULAR.

Otras experiencias preventivas de trabajo con menores, bajo algunas formas de abandono, es la que desarrolla SECOP en su apoyo a la Colonias Urbanas de Pudahuel, una de las zonas de mayor miseria y desempleo en el país. Hay un alto nivel de alcoholismo y drogadicción entre los jóvenes, así como el ejercicio de la prostitución infanto-juvenil y delincuencia.

Los jóvenes con los que se trabaja, entre 14-20 años, han realizado un largo aprendizaje que les ha permitido valorar la organización, el servicio a la comunidad, la formación y la recreación recuperando así la conciencia de su dignidad como personas y por lo tanto de su derecho a mejores condiciones de vida.

El objetivo fundamental, como equipo de educación, es responder a las necesidades de las organizaciones populares, tratando de que sus miembros sean autosuficientes. Este criterio también rige en el trabajo con los jóvenes organizados en las Colonias Urbanas Populares (CUP) de Pudahuel.

El trabajo con la CUP es fundamentalmente la capacitación de adolescentes y jóvenes, en los niveles de premonitores y monitores, los que a su vez realizan el trabajo con los colonos (niños de seis a doce años), durante todo el año, con lo cual se vincula al niño a su

comunidad, se le refuerza su escolaridad, se estimula su relación con sus padres, etc.

Hay 70 monitores desde 16 años y participan un número de mil niños.

La preparación de monitores y premonitores para que trabajen con los niños se hace contemplando dos aspectos: por una parte entregando los conocimientos, técnicas grupales y valores que ayuden al trabajo y formación de los niños, tratando con ellos de estimular y desarrollar sus dimensiones creativas, lúdicas, afectivas, intelectuales, sexuales y por otro lado proporcionando los elementos necesarios, para que el joven asuma su problemática específica, su capacidad organizativa y sus niveles de conciencia frente a la realidad que vive.

El trabajo no se realiza directamente con niños, sino que con los jóvenes organizados en las Colonias Urbanas Populares (CUP-Pudahuel Norte), que son los que realizan esta labor. Específicamente la tarea consiste en entregarles los elementos que les permitirán desempeñarse como monitores.

Los monitores pueden incidir en las conductas del niño, para lo cual es necesario ir haciéndole vivir y fortaleciendo nuevos valores que lo hagan más libres y menos egoísta.

En vista de lo señalado anteriormente, en las Colonias Urbanas Populares el juego desempeña un rol pedagógico. a través de él se intenta que el niño vaya viviendo nuevos valores, como la no competencia, la solidaridad y una actitud positiva con su cuerpo. El juego sirve para romper con las conductas estereotipadas, lo libera de la severa disciplina escolar, lo ejercita en la creatividad y lo saca de la inactividad y el aburrimiento.

## 5.- COLMENA

Es un proyecto de trabajo sobre la prostitución infantil que se desarrolla en medio abierto.

Desarrollan un enfoque integral considerando el trabajo hacia

las adolescentes que están en riesgo de ejercer la prostitución como con las que la practican. Se relacionan con la familia y la comunidad, los que son considerados los principales agentes de influencia sobre ellas. Impulsan un trabajo multidisciplinario y radicado en las poblaciones de extrema pobreza de Renca y Peñalolén. Tienen una cobertura pequeña, como plan piloto, sobre 30 adolescentes.

Se impulsan talleres de psicoeducación, para permitir expresar los sentimientos, temores, dudas, etc. Otro de capacitación laboral para la fabricación de productos de fácil realización y comercialización o capacitación para empresas textiles. Hay apoyo escolar para intentar reinsertarlas o evitar el abandono al sistema educativo. Se impulsan actividades creativas y pasatiempos.

Hay una atención psicológica hacia las componentes del grupo y trabajo a nivel familiar para que se involucren en un rol preventivo. Con la comunidad organizada se busca que ésta no las margine de sus actividades y las acogán como parte de su propio entorno, a objeto de recuperarlas social y psicológicamente.

## **6.- CREDENCIA**

Este programa desarrolla atención pre-escolar en poblaciones pobres, estimulando la afectividad. El criterio ordenador del trabajo es que el niño debe ser estimulado desde la edad temprana para crearle las mejores condiciones posibles para su personalidad. El contexto de pobreza alienta al interior de la familia y el medio el desarrollo de un niño con signos de inseguridad, agresividad, temor, timidez y competencia más acentuada por el poco cariño del adulto.

Se han desarrollado módulos de trabajo para los niños, que alientan el conocimiento de su cuerpo, sus emociones, sus deberes y derechos. También han desarrollado los instrumentos necesarios para el trabajo de la comunidad con sus niños en actividades educativas y lúdicas, que generan relaciones de respeto hacia el menor y apoya la protección de este en un medio que le es hostil, por las

dificultades que encuentra para su mejor crecimiento y desarrollo.

A las tareas de trabajo con niños se integran de distintas formas los jóvenes y adultos del sector donde está el programa. Particularmente las madres o mujeres más integradas a diversas formas de organización del sector.

Hay otras experiencias alternativas de trabajo con niñas prostitutas en Concepción en sistema abierto. De apoyo jurídico, psicológico y de reinserción social y laboral a jóvenes, que impulsa el Centro de Atención al Menor Encarcelado, CAME. Hay un esfuerzo, relativamente nuevo de Libertad Asistida, para menores de 18 años, en medio abierto. En fin, en diversas áreas del trabajo con niños hay un capital humano y de experiencia en políticas en medio abierto, que debieran ser aprovechadas en el nuevo contexto de democratización del país.

# X

## CONCLUSIONES

La principal conclusión que extraemos de este trabajo sobre realidad del Menor Abandonado, es que la sociedad y sus instituciones tienen ciertas leyes que protegen al menor en torno a diversos grados de agresión social, moral y física que éste padece, pero a la vez constatamos que la forma de organización de nuestra sociedad es la que se manifiesta como principal causante y reproductora de la situación de abandono de los menores.

El niño abandonado sufre por responsabilidad de otros, de los adultos y las formas como estos han organizado la economía y la sociedad; como por la incapacidad evidente de las medidas que las instituciones toman en torno a las necesidades de mejorar las posibilidades de un desarrollo armónico e integral del niño.

Es indismensible que las causas del abandono de menores no se encuentran en las deficiencias psicológicas, retardos de aprendizaje, costumbres culturales o causas intrafamiliares. Tampoco a nuestro juicio se explica por los grandes movimientos migratorios hacia las ciudades en las décadas del 50 y 60.

El abandono de menores, no puede ser abordado con los criterios que la ley actual establece, pues nunca, esas exclusivas razones, sobrepasarían la capacidad institucional instalada. Lo que ocurre es que estamos en presencia de un producto social, donde la familia que

no accede a puestos de trabajo dignos, no completa su educación, y no tiene estabilidad laboral entre otras cosas, ve crecientemente deterioradas sus relaciones familiares y su capacidad de ser el núcleo del desarrollo del niño.

Lo anterior nos lleva a otra conclusión. La mejor forma de detener y luego disminuir este abandono masivo de menores, radica principalmente en la formulación de una política de desarrollo nacional con eje en la satisfacción de las necesidades básicas de empleo, salario justo, educación y participación.

En tanto, es preciso comprender que el abandono del menor tiene graduaciones, relativas al nivel de daño de los niños en su desarrollo, comparado al que crece en condiciones normales. Es decir, si la sociedad mide el abandono en torno a los deberes que tiene para con la infancia o del grado de respeto de los derechos del niño, deberemos concluir que el abandono de menores en Chile es de tal magnitud, que alcanza a más de un millón de menores de 18 años, los que deben recibir atención de distintas maneras. El nivel y forma de intervención del Estado debe ser de acuerdo al grado de daño que el menor sufre, es decir si ya tiene retardo mental, problemas de "delito" o conducta, prostitución, drogadicción o si presenta aún lazos familiares que le sirven de protección o finalmente, si teniendo su familia ésta no puede satisfacer las necesidades mínimas de alimentación, protección sanitaria, formación y afecto en un clima de comprensión.

Puede aparecer, según lo anterior que el abandono de menores se extendería a casi todos los niños. Lamentablemente es así. Casi todos los niños que viven en extrema pobreza sufren, en alguna forma, el abandono y lo que debemos tener es la valentía de reconocerlo, para tratar esta violación masiva a los derechos del niño con realismo y con la inquietud diaria de que esto ocurre. Cada día hay un niño que aumenta el contingente de menores que mendigan, recogen cartones al amanecer, escarban la basura o se prostituyen por la ineptitud social y política para resolver la urgencia de generar condiciones para un desarrollo integral de la infancia.

Es necesario repetir una conclusión. No hay política que tienda a resolver el abandono de niños si no se apoya en el propio menor, en la familia y sus comunidades organizadas. La forma de conseguir este apoyo está en pleno ensayo y desarrollo, pero es el único camino posible en un país que no tiene recursos ilimitados. Actualmente el presupuesto para subvencionar niños en instituciones es del 1% del PGB, lo que no incluye las ayudas a través de programas hacia la infancia en general desde las municipalidades y escuelas. Estos aportes, como hemos visto, han venido decreciendo y es claro que la concepción de atención en medio cerrado con que se aplica, hará siempre que esos recursos sean escasos. Incluso este problema es menor, si se comprende que hay en esta concepción paternalista e institucionalizante graves problemas para el desarrollo emocional, psicológico y efectivo del niño.

Es necesario un aumento del gasto en torno a la infancia, pero este debe ser a partir de una coordinación general del esfuerzo en su favor y con un claro seguimiento de los efectos sobre ellos. En este sentido parece necesario una re-estructuración no sólo administrativa y de las concepciones de trabajo, si no que también de las funciones del SENAME y los criterios respecto del niño. Una fórmula, en tanto éste depende del Ministerio de Justicia, debiera ser el tratamiento exclusivamente de los niños que entran en conflicto con ella y con atención directamente estatal, en tanto éste tiene la obligación de proteger los derechos del niño. SENAME debiera desarrollar la recopilación y sistematización de la experiencia que se desarrolle a nivel nacional y comunal.

La atención abierta, de prevención y protección debiera ser traspasada a los municipios y en ellos generar las formas integradas con la comunidad. Esto no desarraigaría a los niños de su medio, la infancia no sería relegada a los muros de recintos ajenos a la sociedad y se abaratarían los costos del tratamiento de la infancia abandonada, creando condiciones más efectivas para la superación de esta grave situación.

La humanización de la relación con los niños abandonados, pasa

también por una revalorización del personal que trabaja directamente con ellos, tanto en la perspectiva salarial, como de su formación y capacitación.

Hay aspectos legales que también es preciso abordar con urgencia para proteger al menor. La máxima aspiración posible es la creación de un Código del Menor que sistematice en un sólo cuerpo legal todas las normas relativas al niño.

Es necesario, al respecto, implementar una legislación que permita a los menores el cumplimiento, en forma eficaz, de los derechos que según ley les corresponde. Es así como el derecho a reclamar alimento opera si se dan ciertas condiciones que fueron analizadas. Pues bien, fuera de estos casos el menor se ve imposibilitado de reclamar la alimentación necesaria. Es por ello que proponemos una mayor flexibilidad de las normas sobre derecho de alimentos, para que, con ciertos elementos de presunción, el menor puede demandar judicialmente y no quede entregado, como muchas veces lo es, a la negativa del padre a reconocerlo como hijo y con ello sin la posibilidad de exigirle la mantención necesaria.

Creemos también conveniente que la legislación sea más rigurosa en sus sanciones respecto de los padres, en el evento que estos incumplan sus obligaciones morales para con sus hijos.

Se debe resolver la injusta situación legal de considerar para efectos de las normas de derecho civil al menor cuando tiene menos de 21 años, pero para los aspectos penales se les considera la edad de 18 años o 16 incluso si tiene discernimiento. Hay que también abolir el criterio del discernimiento porque la forma como se hace y las repercusiones que tiene en la vida del menor, tanto la espera del trámite (tres meses promedio) o su sanción, son gravísimas para su desarrollo posterior.

Hay que cambiar los criterios en la ley de adopción y generar una que sea capaz de hacer más operativa esta alternativa al abandono y que a la vez proteja al menor de todo peligro futuro. Se debe privilegiar la adopción nacional y buscar formas menos exigentes que las actuales y menos asistenciales como las "salidas de fin de

semana", con "tíos" o personas de buena voluntad, pero que no tienen un compromiso real con el menor. En este sentido, aparece provechoso el generar responsabilidad legal ante relaciones con el niño que no siendo la adopción tradicional, es como un apadrinamiento comprometido y responsable.

Sobre la Adopción Internacional, esta es inconveniente para el menor y el país, por la pérdida de su medio cultural y la potencialidad que representa. El camino más probable será la desadaptación. Se debe normar esta situación para acabar con el comercio de niños y la discrecionalidad con que operan en este campo ciertos jueces. El derecho proclamado en la Declaración y en la Convención internacional de los derechos del niño debe prevalecer, cuando señala que el niño no puede ser objeto de ningún tipo de trata ni venta.

Se debe crear un registro nacional de adopciones, que centralice toda información y este supervisado por un equipo multidisciplinario. Se debe coordinar a los Juzgados de Menores con las maternidades, para obtener una información completa y sistemática sobre los niños que son abandonados allí. Se puede hacer mayor conciencia pública contra venta de niños en favor de la adopción.

Sobre los sistemas cerrados de protección de menores, estos adolecen de variadas insuficiencias y se han transformado en lugares de denigración del niño y de violación a varios derechos que le son propios. Es fundamental una intervención de la autoridad para cambiar con urgencia y radicalidad esta situación en los Centros de readaptación y detención. Es del todo urgente ampliar el sistema de libertad vigilada y asistida, con recursos humanos y materiales, aboliendo la reglamentación que lo limitó a los casos de graves problemas de conducta.

Esto permitiría una mayor posibilidad a los menores, para que en su propio medio y con apoyo, logren restablecer su vínculo con la familia, su barrio y sus padres, en torno a actividades propias de su edad.

Otra conclusión es que los menores abandonados no tienen protección legal y especial en los casos de trabajar en la "economía

formal" y cuando lo hacen en los mercados informales, no hay control efectivo contra los que abusan de su condición de menor. En este sentido la protección legal para que los menores no trabajen se ha vuclto contra los propios menores ya que quedan desprotegidos. Esta contradicción debe resolverse por la vía de generar empleos a los padres, con salarios justos, para impedir la presión que ejercen los niños por trabajo, cuando aún no cumplen siquiera el ciclo escolar, ni salen de la niñez o adolescencia. En el aspecto educativo, la carencia de programas de estudios destinados a la formación de los menores en situación irregular, es un grave problema. No sólo no hay planes especiales de aprendizaje, tampoco existe una formación técnica, en especial de pedagogos que les permita trabajar con la infancia abandonada, existiendo sí especialistas en los problemas que ello conlleva (estímulo psicomotriz).

En cuanto a los Servicios de Salud, los menores abandonados en la calle son atendidos en calidad de indigentes, o sea, no tienen que cancelar por su atención. Sin embargo, es por todos conocida la baja calidad de la atención que se proporciona a los indigentes; más aún si se toma en cuenta que el sistema de salud, en general, atraviesa por una crisis de proporciones. Los menores que se encuentran en establecimientos disfrutan de una mejor atención de salud, circunstancia que pudimos constatar en el desarrollo de la investigación. Esto obliga a apoyar de manera específica al "niño indigente" que merece atención especial.

También se observa una carencia impresionante de beneficios que apuntan a este sector tan desprotegido de nuestra sociedad. Aparte del Decreto con fuerza de Ley 150, no encontramos otro cuerpo legal que establezca beneficios sociales.

Finalmente pensamos que los programas alternativos de trabajo comunitario tienen el imperativo de coordinarse, generando un intercambio concreto de experiencias, información en los campos de la enseñanza, capacitación y conocimientos de las propias inquietudes de los que trabajan con los menores. Este es el capital máspreciados que tiene la sociedad y los niños, para la implementación

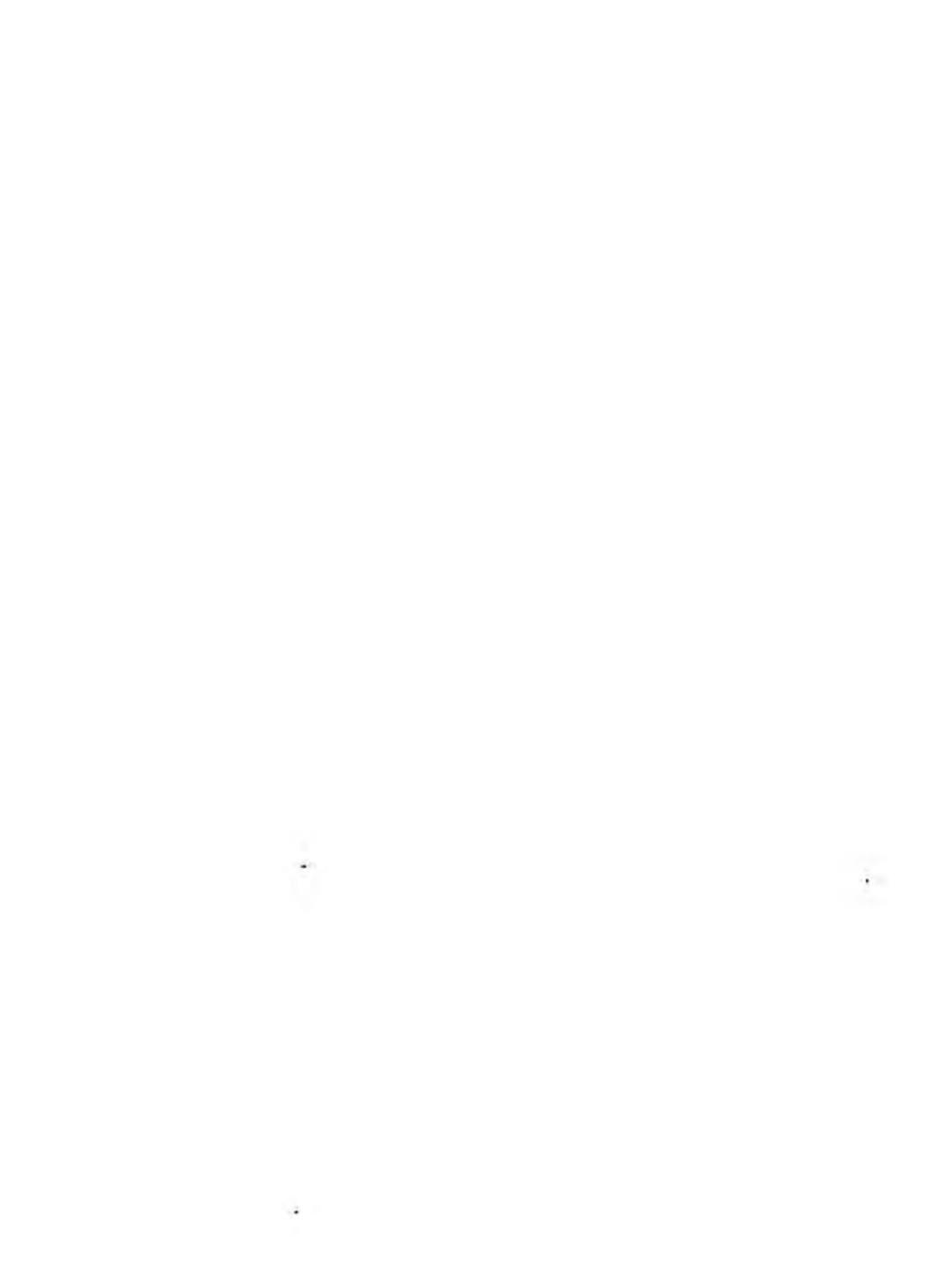
de una política nacional hacia la infancia que se apoye en toda la comunidad organizada.

Es inminente que la Convención Internacional de los Derechos del Niño será ratificada por Chile y se integrará a los convenios internacionales que nos comprometemos a respetar. Sin embargo, esta Convención tiene un significado muy especial, pues es la primera vez que la humanidad le reconoce un conjunto de amplios derechos a los niños y se obliga a darle cumplimiento. Esto exigirá, por lo tanto, un fuerte compromiso de todos por transformar la realidad actual de nuestros niños y las leyes que lo protegen, hacerlas efectivas y abrirle cauce a la participación de ellos, las familias y la comunidad.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL CONSULTADA

- 1.- Variables que determinan el ingreso de un menor al sistema de atención al menor en situación irregular (Documento) Ministerio de Justicia - SENAME. Santiago, Noviembre - 1983.
- 2.- Nuevas tendencias en la atención de los menores en situación irregular: La realidad Chilena. Julio Peña Nuñez - Abril 1985.
- 3.- Situación del Niño de la Familia Pobre. El caso de Chile. Fernando Dashe UNICEF - 1982.
- 4.- Relocalización Socio - especial de la Pobreza. Política Estatal y Presión Popular, 1979 - 1985.
- 5.- Las políticas de Salud y su Impacto en los Sectores Populares: Chile 1974 - 1986. Jorge Sherman. Documento de Trabajo N° 54, Octubre 1986, PET.
- 6.- El Sistema Educativo en el Medio Rural. Sobre algunas tendencias nacionales y locales. Marcela Gajardo, Ana María de Andraca. Flacso - Septiembre - 1986.
- 7.- La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile 1983. Jorge Rodríguez Grossi - ILADES.
- 8.- Las Transformaciones Educativas bajo el régimen Militar. PIIE - Mayo 1984.
- 9.- Juventudes Populares Involución Social y Supervivencia. Raúl Urzúa CED, Diciembre 1985.
- 10.- Hogar de Cristo (Breve Estudio Monográfico). Memoria Silvia Sjöberg Nuñez U.C. 1958.
- 11.- Normas básicas para la Atención de Menores en Centros de Protección Simple. Documento - SENAME, Mayo 1983.
- 12.- Variables que determinan el ingreso de un menor al Sistema de Atención al Menor en Situación Irregular. Mireya Leiva Leiva - SENAME - Mayo 1984.
- 13.- Niños y Mujeres, 1990. UNICEF.
- 14.- Crisis en la Familia popular y su Visión de Futuro. Cristian Vives Centro Bellarmino, Enero 1983.

- 15.- La cesantía: Impacto sobre la Mujer y Familia Popular. Dagmar Raczynski y Claudia Serrano. CIEPLAN, Septiembre 1984.
- 16.- Trabajo Infantil Mito o Realidad? Leonor Cariola - Mariana Cerri - CIDE, Mayo 1986.
- 17.- Estrategias Organizadas de Subsistencia: Los Sectores Populares frente a sus necesidades en Chile. Clarisa Hardy PET, 1985.
- 18.- Grupos Vulnerables en Situaciones Recesivas. CIEPLAN Junio, 1984. A. Foxley y D. Raczynski.
- 19.- Diagnóstico Social y Pastoral de la realidad Juvenil en Santiago, Vicaría Pastoral Juvenil, 1986.
- 20.- Los Trabajadores del Empleo Mínimo. Jaime Ruiz - Tagle, Roberto Urmeneta, PET, Junio - 1984.
- 21.- Dos Grupos de Niños Urbanos y su Percepción de Roles Paternales. (Tesis de Grado) Miriam Baez, Elsa Heufmann Barría. UC de Chile, 1981.
- 22.- Estudio Diagnóstico de la Adopción en Chile, Francisco Pilotti - SENAME - Agosto 1981.
- 23.- Revista Trabajo Social Mayo - Agosto 1986. Escuela de trabajo Social. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- 24.- Características de la Marginalidad Popular: Escenario Constitutivo de Nuevos Actores. Clarisa Hardy. revista Coyuntura Económica, Enero 1985. No. 11 PET.
- 25.- Contexto Familiar en el Problema del Menor en Situación Irregular. Nidia Aylwin y otros. Revista Trabajo Social Nº 49, 1986.
- 26.- Condiciones Culturales y Sociales de las Políticas de erradicación de la Pobreza. Cortázar. CIEPLAN Nº 4. 1976.
- 27.- Instituto Nacional de Estadísticas, INE.
- 28.- Evaluación del Programa de Atención a Menores en Situación Irregular, 1980-89. SENAME, Mayo, 1990.
- 29.- Características del Personal de trato directo de establecimientos colaboradores de SENAME. Febrero 1990.



# INDICE

## PROLOGO

- |       |   |    |
|-------|---|----|
| I.-   | LA POBREZA, EL ABANDONO DE LOS NIÑOS Y SU MAGNITUD        | 12 |
| II.-  | LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD COMO FORMAS DE APOYO A LA NIÑEZ | 20 |
| III.- | UNA FOTOGRAFIA CRITICA DE LAS ESTRUCTURAS DE APOYO        | 26 |
|       | 1.- RADIOGRAFIA INSTITUCIONAL                             |    |
|       | 2.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SENAME                  |    |
|       | 3.- EL FINANCIAMIENTO GLOBAL Y LA EVOLUCION DEL GASTO     |    |
|       | 4.- LA OPERATIVIDAD DE LAS SUBVENCIONES                   |    |
|       | 5.- LA INSTITUCIONALIZACION COMO CONCEPCION               |    |
|       | 6.- LAS PRINCIPALES CORPORACIONES DE ATENCION AL NIÑO     |    |
| IV.-  | LA ATENCION DEL SISTEMA EN LA BALANZA                     | 41 |
|       | 1.- OBSERVACION Y DIAGNOSTICO                             |    |
|       | 2.- EL SISTEMA DE PREVENCION                              |    |
|       | 3.- LA PROTECCION INSTITUCIONALIZADA                      |    |
|       | 4.- REHABILITACION: INTENCION Y RESULTADOS                |    |
|       | 5.- ALGUNAS CONCLUSIONES                                  |    |

<b>V.-</b>	<b>ASPECTOS LEGALES DEL ABANDONO DE LOS NIÑOS</b>	<b>66</b>
	1.- LOS DERECHOS LEGALES	
	2.- LAS SANCIONES PENAL	
	3.- LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CON EL NIÑO	
	4.- LA "VAGANCIA Y MENDICIDAD"	
	5.- LA APLICACION DE LA LEY Y LA REALIDAD	
<b>VI.-</b>	<b>LOS NIÑOS ABANDONADOS Y LOS RIESGOS ESPECIALES</b>	<b>81</b>
	1.- LA EXPLOTACION EN EL TRABAJO	
	2.- LA EXPLOTACION SEXUAL	
	3.- LA VENTA DE NIÑOS	
	4.- ALGUNAS CONSECUENCIAS	
<b>VII.-</b>	<b>UNA MIRADA A LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS NIÑOS</b>	<b>96</b>
	1.- LA SALUD Y EL NIÑO ABANDONADO	
	2.- LA EDUCACION Y EL MENOR DE LA CALLE	
	3.- LA ESCUELA RURAL Y EL TRABAJO INFANTIL	
	4.- INSERCIÓN DE LOS NIÑOS EN EL SISTEMA DE EDUCACION FORMAL REGULAR	
	5.- ASISTENCIA SOCIAL Y NIÑOS DE LA CALLE	
<b>VIII.-</b>	<b>ADOPCIÓN Y COLOCACION FAMILIAR DE NIÑOS ABANDONADOS</b>	<b>112</b>
	1.- LA COLOCACION FAMILIAR	
	2.- LA ADOPCIÓN	
	3.- LA PROTECCION LEGAL DEL ADOPTADO	
	4.- LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL: ¿ALTERNATIVA O NEGOCIO?	

<b>IX.- ALTERNATIVAS A LA INSTITUCIONALIZA- CION DE LOS NIÑOS:</b>	<b>128</b>
<b>PROGRAMAS COMUNITARIOS</b>	
1.- PROGRAMA LA CALETA	
2.- FUNDACION MISSIO	
3.- LOS CENTROS DE RECREACION INFANTIL	
4.- EL SERVICIO DE EDUCACION Y COMUNICACION POPULAR	
5.- COLMENA	
6.- CREDENCIA	
<b>X.- CONCLUSIONES</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFIA GENERAL CONSULTADA</b>	<b>144</b>



**El presente libro es una investigación que penetra en la realidad de un importante sector de los niños chilenos, de los más afectados por la actual estructura institucional y social, así como por las concepciones prevalecientes en la atención de menores, todo lo cual ha sido condicionado por los adultos y es determinante en la vida de la infancia de nuestro país.**

**Este trabajo se adentra en la significación y repercusión que tuvieron las concepciones de los neoliberales en el ámbito de los niños. Esto ha sido poco estudiado y por lo general queda relegado a hechos anecdóticos, o irrumpe de manera abierta como expresión de hechos desesperados, protagonizados por niños que de alguna manera se expresan a través de este libro.**