

## Crisis del SENAME: Posibles Soluciones

El caso del “Cisarro”, un menor de 10 años que registra 15 detenciones, dejó al descubierto esta semana las graves falencias que enfrentan los centros del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

En efecto, la misión de esta institución es “contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley”<sup>1</sup>.

Para cumplir este objetivo, el SENAME cuenta en la actualidad con tres áreas de atención –Adopción, Derechos y Responsabilidad Juvenil, y Protección de Derechos y Primera Infancia– que se concretan en una red de programas ejecutados directamente por el servicio o por organismos colaboradores.

Además, de acuerdo al artículo 42 de la Ley Nº 20.084 de Responsabilidad Penal Juvenil, los centros y medidas con privación de libertad corresponderán siempre y en forma directa al SENAME, bajo programas administrados por dicha entidad. En cambio, cuando se trate de menores inimputables (menores de 14 años) éstos deberán ser atendidos por el Sistema de Protección de Derechos, en orga-

nismos privados acreditados o con dependencia directa del Servicio.

Desde esta perspectiva, la cuestión de fondo es cómo podemos superar esta crisis y avanzar hacia mecanismos más eficientes y efectivos que nos permitan reinserir a los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos o que son infractores de ley.

### Cobertura de los Programas del SENAME

Como se observa en el Cuadro Nº1, la mayor cobertura de atención (85,5%) corresponde a los programas de Protección de Derechos y Primera infancia, donde se atienden cerca de 88.600 menores entre 0 y 18 años, en 939 centros en todo el país, de los cuales el 98,9% opera bajo el sistema subvencionado.

Por su parte, el área de Responsabilidad Juvenil y Derechos, atiende a un poco más de 15.500 menores, de los cuales 12.593 están bajo la modalidad subvencionada.

Además, por tipo de dependencia, la modalidad de administración directa por SENAME corresponde en un 65% al área de Derechos y Responsabilidad Juvenil. De este total, los programas destinados a infractores

**En suma, lo ocurrido con “El Cisarro” y muchos otros menores que entran y salen del sistema sin lograr ser rehabilitados, obedece a la falta de capacidad operativa y de gestión del SENAME en los programas que demanda la justicia penal y en los casos más conflictivos que el sistema no acoge.**

#### En esta Edición:

- **Crisis del SENAME: Posibles Soluciones**
- **Concesiones Acuícolas: Cambio en las Reglas del Juego**

de ley, vale decir Centros de Internación Provisoria (CIP) y Centros de Intervención en Régimen Cerrado (CRC) y Semicerrado<sup>2</sup> contemplan una capacidad de 2.277 plazas distribuidas en 17 centros cerrados (CIP + CRC) y 19 centros semicerrados, administrados directamente por SENAME.

### Ley de Responsabilidad Penal Juvenil

La Ley 20.084 establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Dicha ley señala que los centros y medidas con privación de libertad corresponderán siempre y en forma directa al SENAME, bajo programas administrados por dicha entidad. Las sanciones y medidas que no implican privación de libertad están a cargo de organismos acreditados especializados que han celebrado convenios con SENAME, organismo que los supervisa técnicamente y les provee financiamiento a través de un sistema de subvenciones (Ley N° 20.032).

Los principios rectores de la ley penal juvenil se orientan al fomento de una intervención penal mínima sobre los adolescentes y a la reinserción social y educacional. Esto se traduce en la aplicación de medidas cautelares y sanciones no privativas de libertad, por lo que la mayor parte de los adolescentes infractores de ley penal son condenados a penas no privativas de libertad, salvo aquellos casos de alta gravedad o reincidencias reiteradas (Gráfico N° 1).

Entre las sanciones y medidas cautelares con privación de libertad que establece la ley penal juvenil se encuentran las siguientes:

- a) Internación en Centros de Internación Provisoria. Este tipo de medida sólo

**Cuadro N° 1**  
**Cobertura\* según Área de Atención y Dependencia**

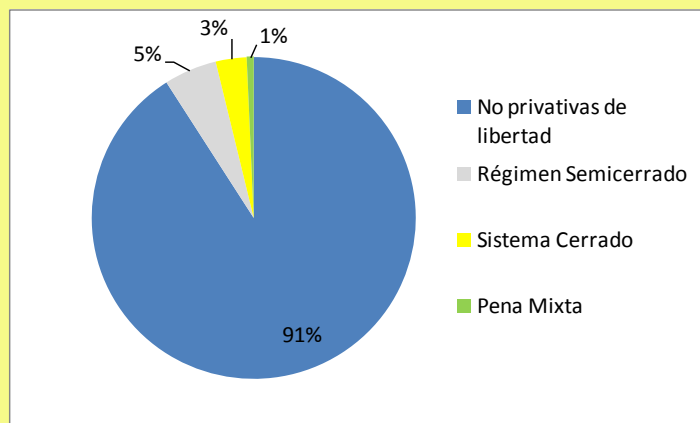
	Administración Directa SENAME	Organismos Acreditados	Total
Adopción		434 0,4%	434 0,4%
Derechos y responsabilidad Juvenil	2.960 65,1%	12.593 12,6%	15.553 14,9%
Protección de Derechos y Primera Infancia	1.584 34,9%	87.014 87,0%	88.598 84,7%
Total	4.544 100%	100.041 100%	104.585 100%

\* Niños, niñas y adolescentes atendidos al 31 de Marzo de 2009.  
Fuente: Boletín Estadístico SENAME

es procedente tratándose de la imputación de crímenes y delitos graves y, una vez formalizada la investigación en contra del imputado, mientras se dicta sentencia.

- b) Internación en Régimen Cerrado: destinado a adolescentes condenados por sentencia definitiva por el Tribunal con pena de internación en régimen cerrado por haber cometido uno o más delitos entre los 14 y 18 años de edad. La ley establece que este régimen debe garantizar la continuidad de estudios, así como participación en actividades de reinserción social y laboral, incluyendo acceso a tratamiento y rehabilitación de consumo de drogas para los adolescentes que lo requieran.
- c) Internación en régimen semi cerrado con programa de reinserción social y escolar, donde el sujeto de atención son aquellos adolescentes entre 14 y 18 años condenados por sentencia definitiva por el Tribunal. Este programa consiste en la residencia obligatoria de un menor en un centro privativo de libertad, sujeto a un programa de reinserción social a ser

**Gráfico N° 1**  
**Tipo de sanciones aplicadas a menores**



Fuente: Balance del Primer Año de Funcionamiento de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente.

desarrollado tanto al interior del centro como en medio libre.

- d) Programas en medio libre: este tipo de programas están destinados a asistir a los menores infractores de ley que ejecutan las sanciones no privativas de libertad que establece la ley penal adolescente. Esto se efectúa a través de diversos proyectos efectuados por organizaciones privadas acreditadas. Entre estas medidas se encuentra la libertad asistida donde el adolescente es orientado y guiado por un delegado en actividades socioeducativas y de reinserción social.
- e) Otro tipo de sanciones no privativas de libertad son: la reparación del daño causado, servicios en beneficio de la comunidad, multa, amonestación y

tratamientos de rehabilitación por alcohol y drogas.

## Dimensionando el Problema

Las causas de menores ingresadas al Ministerio Público aumentaron considerablemente desde la entrada en vigencia de la LRPA, de 6.953 a 25.457<sup>3</sup>.

Desde esta perspectiva, la puesta en práctica de la Ley N° 20.084 ha sido un área crítica en el SENAME, atendiendo a las mayores condiciones dadas en cuanto a infraestructura, de personal y de programas de reinserción.

En efecto, una evaluación de la Dirección de Presupuestos recomienda un rediseño del actual Programa de Ejecución Directa de SENAME, bajo el cual se llevan a cabo los programas para infractores de la ley de responsabilidad penal juvenil y otros programas de internación en centros para lactantes, preescolar y menores de 18 años, vulnerados en sus derechos. Se recomienda crear dos programas distintos puesto que tienen diferentes poblaciones objetivo, perfil de beneficiarios y tipo de intervención requerida.

Además, la evaluación de la Dirección de Presupuestos establece, entre otros aspectos, que aún cuando los centros existentes dan cabida al 100% de los casos enviados por tribunales, no hay información de seguimiento que permita medir si el programa logra la efectiva reinserción social o familiar de los menores, después de aplicada la intervención correctiva de sus faltas, lo que constituye el objetivo principal de los programas que establece la Ley de Responsabilidad Penal.

**Cuadro N° 2**  
**Responsabilidad Penal Adolescente: Delitos Ingresados por Categoría**

	A	B	C	D	E	F
	Vulnerado por primera vez	Infractor por primera vez	Vulnerado con reingreso	Infractor con reingreso	Trayectoria alternante	Total
Número	161.033	110.720	5.780	22.004	8.336	307.873
%	52,3%	36,0%	1,9%	7,1%	2,7%	100%
Promedio de ingresos	1,0	1,0	2,1	3,3	3,5	1,3
Edad primer ingreso	12,3	15,3	13,2	15,1	14,6	13,7

Fuente: Subsecretaría de Carabineros.

Otros antecedentes están mostrando la necesidad de mejorar estos programas, ya que se estarían registrando altas reincidencias en delitos cometidos por menores, lo que da cuenta de la escasa efectividad de los programas de reinserción social. En efecto, según cifras de Carabineros (Cuadro N° 2), se registraron entre el 2004 y el 2007 cerca de 22.000 casos de menores infractores con reingresos, los que han sido detenidos 3,3 veces en tres años, con una edad promedio al primer ingreso de 15,1 años.

Además, datos del Programa “24 Horas”, muestran que, entre 2004 y 2007, un total de 9.641 menores habrían sido detenidos tres o más veces en el período, es decir, un promedio de 3.200 niños al año.

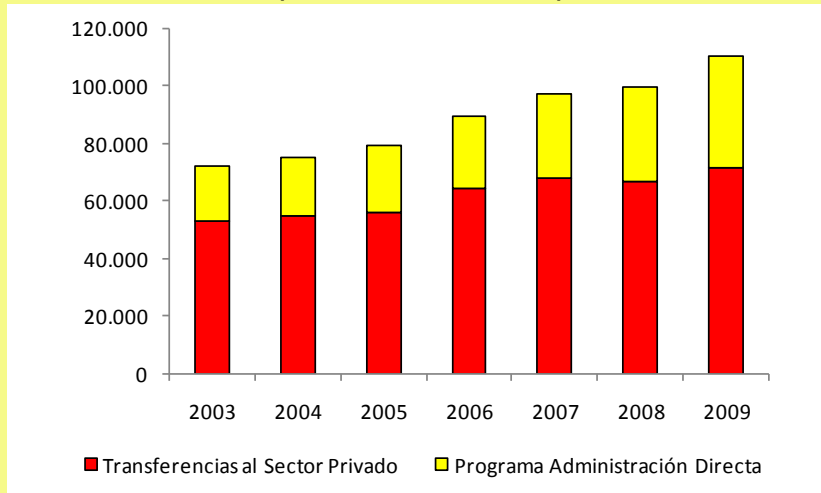
Otra evaluación efectuada por UNICEF sobre el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, señala entre las características de los jóvenes recluidos, que la gran mayoría de ellos están marcados por carencias afectivas graves de parte de sus familias, exclusión social y deserción escolar a temprana edad, han pasado una buena parte del tiempo en la calle, en el mundo de la delincuencia, de las drogas y el alcoholismo. Esto da cuenta de la complejidad de las intervenciones a este grupo.

En suma, lo ocurrido con el “Cisarro” y muchos otros que entran y salen del sistema sin lograr ser rehabilitados, obedece a la falta de capacidad operativa y de gestión del SENAME en los programas que demanda la justicia penal, particularmente en estos casos más conflictivos.

Se podría argumentar que éste es un problema de recursos, pues el SENAME dispone de aproximadamente \$38.500 millones para los programas de administración directa, la mitad de lo que recibe el sistema subvencionado (\$71.700 millones). Sin embargo, desde el año 2003 a la fecha, las transferencias al sistema subvencionado han aumentado un 35%, mientras que los recursos destinados a programas de administración directa lo han hecho en un 99% (Gráfico N° 2), con aumentos sostenidos desde el año 2006 en que comenzaron las reformas al sistema penal juvenil.

También debe considerarse que los casos más conflictivos representan una baja proporción de la población total atendida por el SENAME, aproximadamente un 3%, lo que se estima en cerca de 3.200 menores. Por esta razón, los recursos debieran reorientarse o focalizarse a este grupo, revisando otros programas que tal vez no son tan necesarios o son de poca efectividad<sup>4</sup>.

**Gráfico N° 2**  
**Evolución Presupuesto Programas SENAME**  
**(Millones de \$ de 2009)**



Fuente: DIPRES, Leyes de Presupuesto.

## Conclusión y Propuestas

En primer lugar, es importante señalar que lo ocurrido con el Cisarro y sus compañeros demuestra que el sistema actual deja fuera los casos más conflictivos sin un adecuado tratamiento, razón por la cual entran y salen del sistema de justicia penal juvenil.

En parte, ello obedece a un problema de recursos ya que rehabilitar a este tipo de menores, partiendo por las adicciones al alcohol y la droga, es muy caro. Pero también obedece a un problema de gestión por parte de SENAME, organismo que no ha sido capaz de ir adecuando sus programas a las demandas o necesidades desarrolladas a través del tiempo y que hacen cada vez más difícil reinsertar a los jóvenes que cometen delitos, en especial cuando comienzan a edades tempranas.

Una forma de avanzar en este sentido sería solicitar, a través del sistema subvencionado, el concurso de más organizaciones privadas de tipo filantrópico en este tema (como el Hogar de Cristo u otras), ya que se necesita una mística de trabajo especial con estos menores, así como reglas claras y estables que incentiven la participación de este tipo de instituciones.

También podría pensarse para los menores que son imputables en promover la concesión de establecimientos como ocurre en cárceles de adultos, donde se ha encargado al sector privado tanto la construcción como la operación de dichos recintos con positivos resultados, en aspectos tales como: modernización de la gestión penitenciaria, mejoramiento de las condiciones de seguridad, mejoramiento de la calidad de vida y rehabilitación de los reclusos.

<sup>1</sup> [www.sename.cl](http://www.sename.cl)

<sup>2</sup> La publicación de la Ley N° 20.084 modifica las nomenclaturas que denominaron los distintos programas. Así los Centros de Observación y Diagnóstico (COD) pasan a ser Centros de Internación Provisoria (CIP) y los Centros de Rehabilitación Conductual (CERECO) a Centros de Intervención en Régimen Cerrado (CRC).

<sup>3</sup> Fuente: Balance del Primer Año de Funcionamiento de la Ley N° 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente. Ministerio de Justicia.

<sup>4</sup> UNICEF. Los Jóvenes y el Nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Diciembre 2008.