

CONSEJO DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

SESIÓN EXTRAORDINARIA N° 399

Fecha: 4 de diciembre de 2017

Asistentes

Don Miguel Luis Amunátegui Monckeberg
Don José Aylwin Oyarzún
Doña Carolina Carrera Ferrer
Doña Consuelo Contreras Largo
Don Sebastián Donoso Rodríguez
Don Carlos Frontaura Rivera
Doña Debbie Guerra Maldonado
Don Branislav Marelic Rokov
Don Sergio Micco Aguayo
Doña Margarita Romero Méndez
Don Eduardo Saffirio Suárez

- 1. SENAME Capítulo Violencia entre Pares (Discusión y Comentarios) (Ya fue presentado texto por Sara Valdebenito)**
- 2. SENAME Capítulo Violencia contra Niños/as por parte de Funcionarios/as (Discusión y Comentarios) (Ya fue presentado texto por Sara Valdebenito)**
- 3. Calendario de aprobación de Informe Misión Sename**

1. Anual SENAME Capítulo Violencia entre Pares (Discusión y Comentarios)

La consejera Carrera expresa su preocupación respecto de la especificidad de las recomendaciones señalando que antes no se había llegado a ese nivel de detalle,

que las recomendaciones se basaban en estándares de derechos humanos. En este informe se señalan recomendaciones de política pública, de los programas que se deben implementar y estrategias concretas. Esto no se hace en todos los informes y esto implica un cambio de criterio al respecto, por ejemplo, de lo que se realiza en el estudio de Función Policial, si en este informe se cambia el criterio esto debería modificar también las recomendaciones y el nivel hasta donde se llega en el informe de función policial y en el resto de los informes.

El consejero Amunategui plantea que las recomendaciones que se plantean son muy pertinentes y acotadas, expresando su acuerdo general con lo que se plantea. Esto es resultado de una observación a una institución en específico y la pertinencia de las recomendaciones tiene que ver con la gravedad de la situación.

El consejero Donoso reitera la necesidad de priorizar las recomendaciones y señalar cuáles son las más urgentes. Esto considerando tanto un tema de recursos como de plazos, lo que hace imprescindible relevar las recomendaciones que son prioritarias en el corto plazo. Por otra parte, plantea la pregunta sobre hasta dónde se quiere llegar en materia de las recomendaciones. Por ejemplo, señala que una recomendación podría ser la necesidad de desarrollar prevención en distintos niveles, sin tener que recomendar un modelo específico de prevención.

La consejera Carrera plantea su acuerdo con dejar las recomendaciones en general, pero no entrar a las específicas, pues en ellas se entrega detalle y se proponen programas. Por ejemplo, en algunos capítulos se acotan las alternativas al señalar opciones terapéuticas. No debería recomendarse una opción sino señalar criterios generales. En este caso, por ejemplo, se presenta una tabla a partir del trabajo de un autor específico.

El director señala que esto puede solicitarse a los consultores y es posible aprobar las recomendaciones por separado, al igual como se realiza con el Informe Anual. Revisar las recomendaciones desde la priorización y luego presentar como una propuesta, señalando que existen otras.

El consejero Aylwin señala que este ha sido un punto de debate en el Consejo y que su posición siempre ha sido por avanzar en recomendaciones concretas, que sean un aporte de política pública y que estas sean propositivas. Respecto de la violencia entre pares, es necesario tener en las recomendaciones un aterrizaje de política pública, proponer medidas concretas más allá de los estándares. Dado que estamos hablando de una institución del Estado en la que se han constatado situaciones de vulneración graves. Respecto de la priorización plantea que esta se

realice siguiendo el marco de las Convenciones y que posteriormente se señalen recomendaciones que son más específicas.

El consejero Amunategui señala que las recomendaciones apuntan a mejorar el funcionamiento de una institución específica. Se observó en terreno una institución y se constataron problemas, considerando el sentido de urgencia, es pertinente proponer soluciones concretas. En este caso se observó en terreno y se analizaron los resultados por especialistas, para escucharlos fueron contratados.

La consejera Carrera señala que este tema ha sido muy discutido y que en general se ha optado por no entrar en detalle de recomendaciones, plantea que si el tema fuera educación no habría acuerdo en el Consejo respecto por ejemplo de programas concretos y esta discusión no se zanjaría.

El consejero Frontaura plantea que las recomendaciones no tienen que llegar hasta el nivel de especificidad, no es necesario llegar a proponer política pública y esto porque no existe la especialización técnica dentro del Consejo. En esto u otros temas, al Consejo no le compete proponer una de las alternativas. Es importante ponerse en el caso de qué pasa si el Estado asume otro modelo y en ese caso qué va a decir el Instituto. El consejero explicita que siempre ha sostenido la posición de no recomendar lineamientos de política pública ahí donde existen distintas alternativas legítimas desde el punto de vista de los derechos humanos. El Instituto puede recomendar la necesidad de implementar un modelo preventivo, pero no señalar que el modelo más adecuado es tal o cual. Señala, como una situación a debatir, qué ocurre si el Estado toma otro modelo y ocurren hechos graves. La posición del Instituto será criticar porque no se asumió el modelo propuesto y, esto, puede no ser deferente respecto de los poderes del Estado que, dentro de sus atribuciones, pueden adoptar distintos modelos que sean compatibles con el respecto a los derechos humanos.

En el caso de este capítulo, la consejera Carrera señala que una cosa es la observación en terreno, pero otra cosa es el marco teórico a partir del cual la investigadora aborda la observación. Desde ese marco, donde hay muchas alternativas, realiza las recomendaciones. Propone utilizar el mismo formato de informe anual, donde se presentan discusiones y recomendaciones generales. La consejera plantea que en todos los temas esto es muy complejo, los marcos teóricos son diversos y las posiciones políticas también. A modo de ejemplo plantea el tema de educación y si un especialista y señala que la educación sólo debe ser laica, se pregunta si el Consejo tendrá la misma actitud. Ella está de acuerdo con que deba ser laica, pero sabe que esto no es acuerdo de consejo.

El consejero Donoso señala que efectivamente se hizo una opción que se reflejó en la selección de los y las consultoras, pero eso no implica asumir la propuesta completa y recomendar íntegramente y en todo su detalle lo propuesto por las mismas. Agrega que es perfectamente posible recomendar una línea de acción, sin entrar en el detalle de las propuestas de modelos o actividades específicas.

El consejero Saffirio plantea que basta con relevar el problema y señalar los caminos de solución, esto no implica salir del problema sin presentar alternativas. Siempre existe la posibilidad de señalar las alternativas en pie de página. Propone presentar el problema y señalar los caminos, con esto ya se aporta. Además, hay que poner en contexto este debate con el cambio en la institucionalidad de infancia que se está desarrollando.

El consejero Donoso se suma a la propuesta del director y sugiere que se señalen los temas de contenido del capítulo, para que al aprobar las recomendaciones no se vuelva a discutir el mismo. Agrega que es necesario avanzar e ir cerrando etapas.

La consejera Carrera señala que aprobará el capítulo, pero deja constancia que al usar el concepto de bullying no se recoge la violencia de género contra las niñas y jóvenes. La violencia contra las niñas obedece a otras cuestiones y no es lo mismo que el bullying, lo que ya había señalado antes a la consultora y se le informó que implicaba cambiar la concepción completa. El consejero Frontaura aprueba el capítulo, considerando el cambio discutido en las recomendaciones. En la misma línea aprueba el consejero Donoso y Micco.

La consejera Contreras cuestiona el procedimiento señalando que el tiempo de aprobación del capítulo ha sido muy extenso, recuerda que en la sesión de 23 de octubre de 2017 se hicieron los aportes respectivos. Plantea que va a aprobar el capítulo, pero que no hay nada nuevo en el informe y que todo su contenido ya era conocido.

La consejera Guerra aprueba el capítulo, pero señala que la forma en la que está construido el texto, pues la data no es suficiente para sustentar las afirmaciones y conclusiones.

El consejero Amunategui expresa su acuerdo con el capítulo y las recomendaciones.

La consejera Romero aprueba el capítulo en general, pide contemplar las observaciones que se han hecho en relación a las recomendaciones.

El consejero Saffirio aprueba el capítulo y las recomendaciones, salvo recomendaciones muy específicas en las que se aborden temas que son opinables.

Se aprueba el capítulo de violencia entre pares por unanimidad y espera la nueva versión de las recomendaciones para aprobarlas.

2. SENAME Capítulo Violencia contra Niños/as por parte de Funcionarios/as (Discusión y Comentarios)

La consejera Carrera presenta sus comentarios, los que fueron enviados por correo, detalla que estas tienen que ver con las recomendaciones y la necesidad de diferenciar las sanciones de las medidas disciplinarias. A veces en el texto las trabaja de forma diferenciada y otras como un mismo concepto. Respecto de las recomendaciones, Nuevamente vuelve a plantear que estas deben ser basadas en estándares internacionales de derechos humanos.

El consejero Aylwin expresa su acuerdo con los contenidos del capítulo y destaca la importancia de este tema. Reflexiona respecto de la pertinencia de la recomendación de medir costo-efectividad de los sistemas, específicamente del residencial, que tendría costos mayores que otros sistemas. Señala que este es un análisis muy específico y cuestiona si está dentro del marco de Derechos Humanos, el considerar un análisis de costos y efectividad. Plantea como pregunta, si le compete al Instituto entrar en ese nivel de detalle o llegar a proponer desde la perspectiva de los derechos su asociación con los costos/beneficios.

El consejero Donoso plantea que la discusión sobre los costos se refiere a la necesidad de transparentar los costos y los beneficios que generan los diversos programas para la protección y resguardo de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. El consejero agrega que un análisis de costo-beneficio es necesario para priorizar y focalizar en los programas pertinentes. Si no se realiza un análisis adecuado de costo-beneficio se podría afectar el goce de derechos.

El consejero Aylwin, propone incorporarla como una bajada del punto 8.1., en que se señale que además de los comentarios de fondo, sustentados en la observación de terreno y el resguardo de las recomendaciones de derechos del niño y la niña, la realidad de los costos de este sistema y que no es económicamente viable. Esto para no hacer un punto de este tema, sino incorporarlo dentro de la idea general del fomento de programas de cuidado masivo en residencias.

El director señala que es importante dejar la recomendación de estudios de costo/efectividad, en este caso el gasto público tiene incidencia en el goce de derechos, pues si los recursos no están bien gastados esto incide en el resguardo de los derechos. Efectivamente cuando la asignación de recursos implica mejorar la oferta y las condiciones de los niños y niñas.

El consejero Donoso señala que frente a un problema la tendencia es a ampliar la oferta de programas, pero lo que no puede pasar es que quede un tema central sin respuesta, ante el cual es urgente intervenir.

La consejera Guerra plantea su preocupación respecto de la coherencia entre las recomendaciones y el sustento entre lo levantado en el terreno y las propuestas. La información no sustenta esta recomendación, pues no se consultó por la distribución de los recursos. Esto no es resultado directo de la información, entonces esto es más que el terreno. Su preocupación es por la coherencia del estudio y plantea como alternativa que este punto se lleve a los antecedentes.

El director difiere con la consejera pues al identificar que ciertos elementos o situaciones afectan los derechos de los niños y niñas, como parte del estudio, es posible proponer medidas que modifiquen estas situaciones. En la medida que se justifique el costo e incrementen los beneficios, es posible tener mejores resultados. La recomendación es tener centros con menor cantidad de niños y niñas, es decir, centros de menor tamaño y con perfiles más específicos de beneficiarios. Además de promover las familias de acogidas.

La consejera Contreras rebate este argumento, señalando que en las sociedades actuales, y Chile no es la excepción; va a haber un grupo de niños y niñas, que en virtud de las vulneraciones de derechos a que se han visto sometidos y al tipo de daño; requerirán un sistema residencial.

Para eso desde los años 90 se impulsaron pequeñas residencias, insertas en la comunidad y que han significado un importante avance. Pero es complejo pensar que es la gran solución al problema porque como alternativa está cruzada por muchos factores y entre ellos, los cambios socioculturales profundos vinculados con que las mujeres no consideran el espacio doméstico como un lugar de destino único, lo que quieren es salir a trabajar. Tal como en su momento lo señaló el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, del año 2002, para las mujeres la principal motivación para salir a trabajar es el desarrollo personal y pensar que la única solución son las familias de acogida, es poco realista porque requiere que las mujeres se queden en las casas, lo que no se condice con las expectativas de las mismas.

Agrega que el 2% de los niños y niñas que están en familias de acogida, no tienen lazos sanguíneos y que el 98% restante están en familias donde tienen algún lazo sanguíneo, habitualmente la abuela, y son esas familias las que requieren apoyo.

El consejero Donoso propone sacar la tabla N°8 de las recomendaciones y llevarla al cuerpo del capítulo, suavizando el fraseo inicial de la recomendación, pues tal como está sugiere que el problema fuera sólo de recursos, debiendo relevarse que el tema no son solo los costos.

La mayoría de estos niños, plantea la consejera Contreras, han sido abusados por sus padres biológicos o impulsados a la explotación sexual, por eso no está de acuerdo con instalar la idea de que se promueva el regreso a la familia, pues es necesario tener un sistema residencial. Hay casos en los que no es posible que los niños y niñas vuelvan a sus hogares.

El consejero Frontaura señala que hay que sacar el concepto de violencia institucionalizada, pues fue un acuerdo no incorporarlo. Respecto del tema del castigo y las medidas disciplinarias, el autor (Tayler) que se utiliza aborda el asunto desde el punto de vista de la ciudadanía para entender por qué la gente obedece las leyes. En la discusión teórica, se presenta como si cualquier sanción o castigo fuera ineficaz. Expresa que no está de acuerdo con el castigo ejemplificador, pues este es vulneratorio y atenta contra la dignidad humana, pero hay otras formas de castigo, como por ejemplo cuando es reparatorio que, quizá, no tengan esas consecuencias.

El consejero Donoso plantea que una forma de resolver esta discusión es señalar que el cuestionamiento se refiere a los castigos asociados a la privación de derechos. Propone expresar lo anterior al inicio del texto, señalando que no todos los castigos implican privación de derechos.

Se plantean por otros consejeros y consejeras como temas en debate el de los protocolos y cómo en ellos se contemplan sanciones. También el tema de las contenciones físicas y su relación con el diagnóstico de cada caso.

El director plantea como punto de acuerdo que se revisará el tema de las recomendaciones en la misma línea que los capítulos anteriores. Se modificará el tema de la recomendación del análisis de costo beneficio y se moverá la tabla relacionada a ese punto. Respecto del punto 1.1. se trabajará el tema de los castigos y se incorporará la propuesta de conceptualizar los castigos en relación a la privación de derechos, relevando que existe una zona de grises en la que es necesaria poner atención.

Se aprueba el capítulo Violencia contra Niños/as por parte de Funcionarios/as de manera unánime por el Consejo.

3. Agenda de aprobación del informe Sename.

Se acuerda que la presentación pública se discuta en el Consejo

La consejera Carrera señala que la muestra no da para hablar de grupos especiales y que no es posible hacer un capítulo a partir de la observación. Su posición es sacar los dos informes, el de derechos y de funcionarios, juntos. La parece que lo más responsable es entregar la foto completa.

La consejera Contreras plantea que es más serio entregar un solo estudio, que resulta innecesario entregarlo por partes y que no comparte la idea de entregárselo al Presidente de la República, lo que corresponde es que sea puesto a disposición del Ministerio respectivo y a las autoridades en cuestión (SENAME). Al Presidente de la República se le entrega el Informe Anual, de acuerdo a lo que la ley establece.

El director señala que dentro del estudio se consideraron muestras especiales y submuestras de discapacidad, pueblos indígenas y migrantes. Para estos temas se contrataron consultores especializados y se consideró toda la información recabada para su elaboración. Propone presentar los capítulos al Consejo y que se evalúe la pertinencia al momento.

El consejero Donoso plantea la necesidad de cerrar pronta y oportunamente este informe, si es posible presentándolo en tres entregas, y así ir avanzando para poder tomar otros temas que están pendientes.

El consejero Aylwin recuerda que esto se discutió y que la idea era abordar los grupos de especial protección. En su opinión, lo mejor es sacar un solo informe, pero que esto no dilate más el proceso de aprobación, pues efectivamente hay varios temas pendientes.

La consejera Contreras concuerda con el director sobre la necesidad de presentar el informe el 2017.

El director propone sacar el informe privilegiando el tema de la vulneración de derechos antes de fin de año y que se evalúen las otras dos partes del informe.

La consejera Carrera propone reunir en un mismo documento los capítulos de derechos y el de los funcionarios. Se puede incluir a modo de diagnóstico o caracterización general, que no sea tan largo.

El consejero Micco plantea acuerdo con la propuesta de incorporar la caracterización de los funcionarios, principalmente por un tema de ecuanimidad. No se puede sólo diagnosticar la situación de los niños y niñas, sin considerar la situación de los equipos.

La consejera Romero releva la importancia de considerar las características de los funcionarios y funcionarias, pues hay recomendaciones en materia de capacitación y formación en los capítulos, considerando que este es uno de los principales puntos a tratar para mejorar la atención de los niños y niñas en los centros.

La consejera Guerra expresa su preocupación por la calidad de la información en relación a las y los funcionarios, dado que el instrumento aplicado tiene limitaciones metodológicas y de representatividad, que no permite hacer un análisis denso de la situación de los equipos.

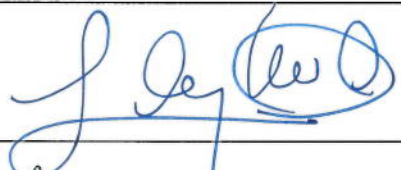
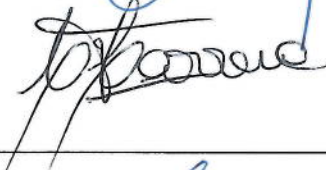
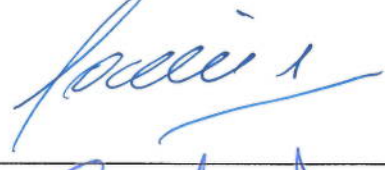
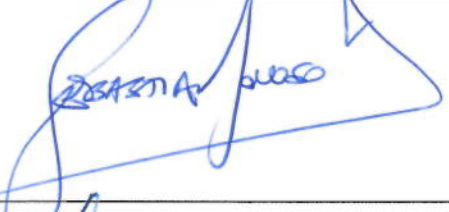
El director releva la importancia de entregar los resultados a las autoridades, en su opinión este es un tema de responsabilidad pública. Señala que es importante entregar el informe, pero que no es lo mismo que publicarlo o difundirlo a los medios. Propone hacer algo similar a lo realizado con Gendarmería, en que se entrega a las autoridades y se les da un plazo para que respondan. Si existe preocupación en el Consejo porque esto sea un golpe de prensa y se pierda lo relevante, que son las mejoras institucionales, nunca ha sido su propuesta.

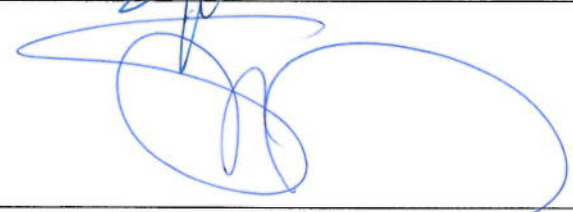
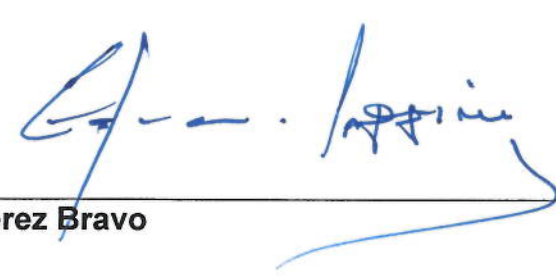
Se acuerda sacar el informe en enero, considerando la incorporación de la caracterización de los funcionarios y que se discuta por el Consejo la forma de entrega o difusión del Informe.

Respecto del informe de terreno, que es una recopilación de lo realizado, el director señala que allí se presentan datos concretos y que allí hay información de lo realizado. Este documento se enviará en versión independiente para su publicación, incorporando en las actas el voto de minoría de la consejera Contreras, consejera Carrera, consejera Guerra y consejera Romero.

Resumen de acuerdos adoptados

- Se aprueba el capítulo de violencia entre pares por unanimidad y espera la nueva versión de las recomendaciones para aprobarlas.
- Se aprueba el capítulo Violencia contra Niños/as por parte de Funcionarios/as de manera unánime por el Consejo.
- Se aprueba el cronograma de discusión del Informe Sename
- Se acuerda sacar el informe de la Misión Sename en enero, considerando la incorporación de la caracterización de los funcionarios y que se discuta por el Consejo la forma de entrega o difusión del Informe la primera sesión de enero.

Don Miguel Luis Amunátegui Monckeberg	
Don José Aylwin Oyarzún	
Doña Carolina Carrera Ferrer	
Doña Consuelo Contreras Largo	
Don Sebastian Donoso Rodríguez	
Don Carlos Frontaura Rivera	

Doña Debbie Guerra Maldonado	
Don Branislav Marelic Rokov	
Don Sergio Micco Aguayo	
Doña Margarita Romero Méndez	
Eduardo Saffirio Suárez	

Redacta la presente acta María José Pérez Bravo