

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

CONSECUENCIAS DE LAS TRAYECTORIAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN EN EL SISTEMA DE CUIDADO ALTERNATIVO RESIDENCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

Consequences of institutionalization trajectories in the alternative residential care system for children and adolescents in Chile.

Katherine Hormazábal Daber.¹

<https://orcid.org/0000-0001-7656-6105>

DOI: 10.53689/int.v12i1.139

Recibido: 30 de abril 2022

Aceptado: 2 de junio 2022

Resumen

El presente artículo aborda las consecuencias de las trayectorias de institucionalización en la vida de niños, niñas y adolescentes sujetos de intervención de la política pública de protección especializada en Chile, específicamente en lo respectivo al Sistema de Cuidado Alternativo Residencial del Servicio Mejor Niñez². Desde un Enfoque de Derechos, se elabora un análisis a partir de una revisión bibliográfica que permite profundizar en las características e impacto que produce la institucionalización en la niñez y adolescencia. El análisis se presenta desde las problemáticas estructurales de la institucionalidad pública, vulneraciones de derechos, dinámicas de violencia y conductas criminógenas; así como también se observa el tránsito de intervención desde la protección de derechos a justicia juvenil, y el rol garante del Estado de Chile.

¹ Katherine Hormazábal Daber. Trabajadora Social de la Universidad Alberto Hurtado. Diplomada en Criminología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomada en Niñez y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Máster en Protección Jurídico Social de Personas y Colectivos Vulnerables de la Universidad de Cádiz, España. Contactos: khdaber@gmail.com / +569 35277130 (Chile) - +44 7724116253 (Inglaterra). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7656-6105>

² "Servicio Mejor Niñez", corresponde al actual título de la reforma que constituye el Servicio Nacional de Protección especializada a la niñez y adolescencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de Chile; el cual viene a sustituir la institucionalidad del Servicio Nacional de Menores (SENAME), anterior organismo encargado de la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos hasta el año 2021, que dependía del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de Chile.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Palabras clave: Institucionalización, vulneración de derechos, infancia y adolescencia, SENAME.

Abstract

This article addresses the consequences of the trajectories of institutionalization in the lives of children and adolescents subject of the intervention by the public policy of specialized protection in Chile, specifically in relation to the Alternative Residential Care System of the Servicio Mejor Niñez (Better Childhood Service). From a Rights Approach, an analysis is elaborated based on a bibliographic review, which allows to deepen in the characteristics and impact produced by institutionalization in childhood and adolescence. The analysis is presented from the structural problems of public institutions, rights violations, dynamics of violence and criminogenic behaviors, as well as the transition of intervention from the protection of rights to juvenile justice, and the role of the State of Chile as guarantor.

Key words: Institutionalization, rights violations, childhood, and adolescence, SENAME

Cómo citar

Hormazábal, K. (2022). Consecuencias de las trayectorias de institucionalización en el sistema de cuidado alternativo residencial de niños, niñas y adolescentes en Chile. *Intervención*, 12(1), 1-21

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

1. Introducción

El 18 de octubre del año 2019 se inicia en Chile una profunda crisis social, a partir de la protesta de un grupo de adolescentes escolares en el Metro de Santiago, motivada por el alza continuada en el precio del pasaje respectivo a este transporte, dando impulso -con esta acción social- al desarrollo de diversas manifestaciones en señal de descontento de la ciudadanía ante la clase política del país. Se trata de la mayor movilización social y multitudinaria en Chile de las últimas décadas, donde la población ha logrado expresar su descontento ante una institucionalidad política ampliamente cuestionada, demandando cambios sociales de manera urgente. “Chile despertó” es uno de los emblemas más compartidos en el ideario colectivo, las manifestaciones sociales son el reflejo del malestar contra los abusos del poder político y económico neoliberal del país. Existe una crítica hacia las políticas de un Estado subsidiario, compuesto por agentes que desconocen la realidad social del pueblo que gobiernan: pobreza, exclusión, vulnerabilidad y desigualdad social inherente del Chile actual.

El amplio fenómeno multidimensional del denominado “Estallido Social”, se logra entender desde diversas aristas; no obstante, se comprende que posee un intrínseco componente social, y que se asocia de manera profunda a una percepción compartida de un nivel inaceptable de desigualdad socioeconómica. (Artaza, 2019). En referencia a los países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se identifica que actualmente Chile es el segundo país más desigual de esta organización. La desigualdad de Chile es intra e interregional, ya que se observa que los ingresos del 20% de la población más rica son 10 veces mayores que los del quintil más pobre (OCDE, 2018), siendo sorprendentemente mayor que el promedio de los países de la OCDE. (Mieres, 2020).

Ante esta desigualdad socioeconómica, las medidas adoptadas por el Estado chileno en materia de protección social de los sectores más vulnerables de la sociedad se consideran insuficientes: políticas públicas superficiales, enfocadas en asistir problemáticas de urgencia en la población, carentes de proyección orientada a promover un cambio estructural que permita avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

En este contexto, surge una de las demandas más escuchadas en el estallido social, a partir de la consigna: “No más SENAME”, a propósito del conocimiento público de la crisis actual en la cual se encuentra el sistema de protección a la infancia y adolescencia en Chile, lo cual se desató a partir de diversos hechos de violaciones a los derechos de los niños, las niñas y los y las adolescentes: muertes en Centros residenciales, maltratos, torturas, abusos, entre otras graves situaciones. El Servicio Nacional de Menores (SENAME) -hoy Servicio Mejor Niñez- correspondió al organismo público dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual tuvo la misión de contribuir a la prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, así como a la responsabilización y reinserción social de jóvenes que infringieron la ley³. No obstante, desde el año 2016 se puso en evidencia una profunda crisis institucional, a partir de la revelación de diversas situaciones que evidenciaron graves vulneraciones en el cuidado y protección de los niños, niñas y jóvenes más vulnerables del país,

³ El sistema que configuraba el SENAME también se encargaba -junto a diversos organismos colaboradores de la sociedad civil- de la intervención con adolescentes en conflicto con la ley, en el marco de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente 20.084.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

producto de un sistema carente de recursos económicos, humanos y materiales para gestionar adecuadamente una política pública de alta complejidad. (Sanfuentes y Espinoza, 2017).

Sin duda, en el ámbito público ha quedado en evidencia que la institucionalidad pública del Estado de Chile viola y vulnera los derechos de la niñez y adolescencia, de diversas formas y en distintos niveles; lo cual es observado desde los efectos negativos que la institucionalización e intervención de la política pública y social ejerce sobre la vida de miles de niños, niñas y adolescentes, teniendo un impacto para sus vidas presentes y futuras.

El presente artículo se construye a partir del área temática expuesta como: “Consecuencias de las trayectorias de institucionalización en el sistema de cuidado alternativo residencial de niños, niñas y adolescentes⁴ en Chile”, la cual -a modo general- se describe con base a la experiencia de NNA intervenidos por programas residenciales ejecutados por el SENAME y sus organismos colaboradores⁵, en el ámbito de protección especial de derechos. De esta forma, se plantea la interrogante ¿Cómo afecta la institucionalización en la vida de niños, niñas y adolescentes que han sido intervenidos por el sistema de cuidado alternativo residencial?

El objetivo general del artículo se instaura como: Describir las consecuencias de las trayectorias institucionales en la vida de niños, niñas y adolescentes, que han sido intervenidos por el sistema de cuidado alternativo residencial; a partir de lo cual, se identifican las características de la institucionalización en SENAME y sus problemáticas estructurales; además se determinan los efectos en la vida de NNA de la institucionalización, y finalmente se profundiza en cómo los efectos de esta institucionalización pueden facilitar e influir en la generación de conductas criminógenas de NNA.

Consecuentemente, desde el enfoque de derechos, el presente artículo analiza las formas en que la institucionalización ha sido parte de la vida de los NNA y cómo este proceso ha afectado su vida, crecimiento y desarrollo. Particularmente se profundiza en cómo la institucionalidad de Chile y las problemáticas estructurales de la política pública de protección a la infancia, vulneran grave y sistemáticamente los derechos de los NNA, produciendo y reproduciendo situaciones de vulneración.

2. Metodología

Con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados y responder la pregunta orientativa, el presente estudio se construye desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo. A partir del ejercicio de un análisis bibliográfico, se recolecta la información desde un enfoque social respecto de la realidad de la niñez y adolescencia institucionalizada desde la intervención pública en el contexto chileno.

De acuerdo con las características que adopta el estudio, se considera pertinente asumir como enfoque metodológico la perspectiva cualitativa, entendida desde su desplazamiento hacia la búsqueda de la comprensión de los textos bibliográficos puestos en tensión y reflexión. El enfoque cualitativo ofrece la oportunidad de potenciar -desde un nivel descriptivo- las diferentes aristas que conforman el fenómeno, lo cual se intenta vivenciar a través de los análisis de los diversos relatos,

⁴ En adelante NNA.

⁵ De acuerdo con las características del estudio, se hará referencia en gran parte de su extensión al Servicio Nacional de Menores (SENAME), reemplazado actualmente por el Servicio Mejor Niñez, en función de que es el SENAME el organismo responsable de la infancia y adolescencia durante más 30 años; y desde el cual emanan las prácticas que se analizan. Por otra parte, los organismos colaboradores de SENAME serán referidos a partir de la sigla OCAS, haciendo referencia a todas las instituciones de la sociedad civil que intervienen con niñez y adolescencia, siendo subvencionadas desde el Servicio, colaborando en la ejecución de la política pública de protección de la infancia y adolescencia y la correspondiente al área de Justicia Juvenil.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

en relación con los planos subjetivos y simbólicos que estos otorgan; evidenciándose la pertinencia de asumir este enfoque para la comprensión de la dinámica y elementos sociales y normativos que componen y describen a la temática referida. Esto, se efectúa a partir de la recopilación de información con fines analíticos, a partir de la utilización de diversas fuentes de revisión bibliográfica con el objetivo de dar respuesta al análisis propuesto, seleccionando un limitado universo de fuentes provenientes de artículos de revistas científicas, monografías, literatura proveniente de libros y capítulos de éstos; los cuales otorgan las bases conceptuales para acceder a la descripción social de la problemática, además de contar con informes técnicos y datos estadísticos que permiten contextualizar el fenómeno de estudio.

3. Resultados

3.1. Trayectorias institucionales

El proceso de concientización de la sociedad suscitado durante el “Estallido Social” en Chile, respecto de la situación sociopolítica del país y la ausencia de respuestas efectivas ante las demandas de justicia e igualdad -específicamente en lo que respecta a la infancia y adolescencia- deben comprenderse necesariamente desde el contexto de instauración de una política social poco especializada, sus formas de desarrollo y crecimiento desde paradigmas sociales que dificultaron este proceso.

A principios de la década de los ochenta, durante el periodo de dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet, en Chile se experimenta un relevante cambio en el sistema de protección a la infancia, el cual se desarrolló en el proceso de privatización de las prestaciones sociales, realizadas de manera generalizada durante este periodo. El SENAME, fue el organismo responsable de este proceso, desde su conformación se ampliaron y fortalecieron los sistemas de atención de carácter privado y la aplicación de un modelo de intervención que priorizó la institucionalización de los niños, las niñas y los y las adolescentes en “situación irregular”, en instituciones residenciales o internados, las cuales tenían como objetivo la protección y rehabilitación de los NNA en riesgo social, abandono y/o conflicto con la ley. (Fariás, 2003)

En la década de los noventa, con el cambio paradigmático que introdujo la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) -instrumento internacional firmado y ratificado en Chile en el año 1990- aparece la necesidad de transformar la forma de observar, valorar e intervenir con la niñez y adolescencia, reconociendo a los NNA como “sujetos de derechos” y no como “objetos de protección”. Desde este hito -y hasta la actualidad- Chile se ha encontrado en la constante necesidad de cumplir con las exigencias internacionales respectivas, relacionadas con la promoción y reconocimiento de derechos en materia de infancia y adolescencia, lo cual ha significado un cambio en distintos niveles: político, económico, legal, social, cultural, académico y profesional, lo cual no ha estado exento de dificultades, avances y retrocesos.

Desde Liebel y Martínez (2009) se identifica que en América Latina aún se transita constantemente entre estos dos paradigmas que se contraponen entre sí, los cuales responden a doctrinas diferentes en el modo de visualizar, comprender y tratar a la infancia, haciendo referencia a la doctrina de la situación irregular y a la doctrina establecida desde la CDN, basada en el reconocimiento de los derechos de la infancia y adolescencia. Los autores plantean que:

(...) los avances en materia de derechos de la infancia no permiten romper los paradigmas clásicos mediante los cuales se sustentan las prácticas sociales hacia la infancia y que, justamente niegan sus derechos, aún a pesar de que estos se encuentren garantizados cada vez más en los sistemas jurídicos. (p. 368).

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

En este tránsito paradigmático, es posible reconocer que una de las características del sistema de protección de la infancia y adolescencia que se ha mantenido históricamente, responde a la intervención a través de los internados o posteriormente denominados centros residenciales o residencias de protección, los cuales se han mantenido como un tipo de institucionalidad que intenta dar respuesta a problemáticas de vulneraciones de derechos que vivencian NNA en sus contextos familiares, caracterizados por situaciones de maltrato físico, psicológico y/o emocional, abusos sexuales, negligencia parental, abandono, situación de calle, entre otras; situación que implica la separación de los NNA de sus sistemas familiares para ingresarlos en un contexto desconocido, lo cual -sin duda- motiva diversas consecuencias en sus vidas, las que impactan directamente en su desarrollo biopsicosocial.

Otra de las características referidas al proceso de institucionalización de NNA, dice relación con la consideración de algunos autores como un sistema de control social; identificando que -a lo largo de la historia- los procesos de institucionalización, en las diversas sociedades, ha funcionado como un sistema de control. Por institucionalización se entiende, “el proceso por el cual distintos arreglos organizativos, principalmente el sistema educativo, influyen en la vida de los niños y organizan sus vidas”. (Gaitán. 2006, p.35).

Tomando en consideración el interés del presente artículo, el análisis se centrará en la dinámica propia de la institucionalización de NNA en el sistema de cuidado alternativo residencial implementado desde el SENAME, comprendiendo que es esta institución la que marca un hito histórico en la forma de intervenir con esta población, a pesar de que -actualmente- se esté llevando a cabo un proceso de cambio de institucionalidad y organización. Es el SENAME el que aparece en el ideario colectivo del ‘Estallido Social’, los mecanismos de exigibilidad surgidos al alero del movimiento social para el respeto de los derechos de los niños, las niñas y los y las adolescentes; son dirigidos hacia sus formas de intervenir. Lo anterior, presupone el conocimiento de sus fines y formas, desde una perspectiva sociohistórica.

La experiencia de un o una NNA en una residencia de cuidado alternativo, se inicia con el decreto judicial de los Tribunales de Familia, que dictamina su ingreso a este sistema, siendo:

Una medida excepcional y transitoria, aplicada cuando existen graves vulneraciones de derechos y no hay alternativas proteccionales de carácter familiar. Es decir, como una opción de última ratio, implementada cuando este tipo de cuidado se evalúa como el más pertinente, dadas las particularidades de cada situación. (SENAME, 2016, p. 3).

La intención de ejecutar las medidas residenciales como última ratio, responde a las exigencias internacionales por evitar la institucionalización de NNA y priorizar las intervenciones con la familia de origen o extensa. No obstante, es posible observar la existencia y prevalencia de una institucionalización sistemática en NNA, lo cual tiene mayores efectos negativos en su desarrollo biopsicosocial, como se profundizará más adelante. Respecto a este argumento, y en relación con los porcentajes de reingreso de NNA a residencias de protección de derechos de SENAME, desde el Observatorio para la Confianza, en su Informe Anual del año 2020, se identifica que, para el 30 de noviembre del mismo año:

Los dos programas que tienen un mayor porcentaje de reingresos son RDG (residencia de protección para niños y niñas con discapacidad mental grave y profunda) y RSP (residencia especializada con programa), con un 50% de reingresos del total de casos. (...) Los CREAD presentan un 43,3% de sus casos con reingresos luego de los dos años posteriores a su egreso; los RPM (residencia de protección para mayores) tienen un 35,7% de sus

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

usuarios/as con reingresos, mientras que la modalidad RLP (residencia de protección para lactantes y preescolares con programa adosado) presenta un 35,1% de sus casos con reingresos. (Observatorio para la Confianza, 2021 p.50).

Considerando el reingreso de un NNA, en un periodo de 24 meses siguientes al egreso de la residencia, tiempo en el cual se vuelve a constatar su ingreso a un programa del Sistema de Protección. (Observatorio para la Confianza, 2021).

De esta forma, se comprende que una característica del proceso de institucionalización, corresponde a la posibilidad de su desarrollo de manera sistemática, entendida como la reiterada intervención en residencias de protección de infancia y adolescencia, produciendo una historia de trayectorias institucionales que marcan e impactan directamente en la vida de NNA, quienes son sometidos a una intervención del Estado a partir de pautas de control durante periodos permanentes y/o intermitentes, según determinación judicial y situación familiar de cada caso. Dichas pautas afectan de sobremanera el desarrollo biopsicosocial de los NNA, marcando y determinando su construcción como personas y sujetos, constatando que “un mayor tiempo en acogimiento residencial se asocia a mayores problemas de conducta y agresividad” (Delgado et al., 2012, p.167), entre otros efectos que serán detallados y analizados en el desarrollo del presente artículo.

Durante los últimos años, estas consecuencias se han ido visibilizando en el ámbito público, a partir de la polémica suscitada por diversas situaciones problemáticas que han afectado a NNA en el contexto residencial; y han motivado el malestar social respecto de las formas de intervención con la infancia y adolescencia. He ahí la importancia de situar el presente estudio en el contexto actual iniciado con el Estallido Social.

3.2. SENAME: Problemáticas estructurales

En respuesta a las exigencias de reestructuración del sistema de protección a la infancia y adolescencia en Chile, durante el último gobierno encabezado por el presidente Sebastián Piñera, se instaura el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia: “Mejor Niñez”, el cual se constituye a partir de la Ley 21.302, la que crea este Servicio con la responsabilidad de restituir derechos y reparar el daño de los NNA gravemente amenazados y vulnerados en sus derechos (Servicio Mejor Niñez, 2022a) Dentro de sus líneas de acción, se encuentra el “Cuidado Alternativo”, el cual “se orienta a entregar cuidado alternativo a aquellos NNA que sean separados de forma transitoria de sus familias de origen para resguardar su seguridad. El enfoque de esta línea es entregar cuidado de tipo familiar, estabilidad, contención y vínculos a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en esta situación.” (Servicio Mejor Niñez, 2022b, s/p).

No obstante, a pesar del esfuerzo instaurado en el cambio de servicio de SENAME a Mejor Niñez; se plantea que la crisis del sistema de protección a la infancia y adolescencia no es posible de resolver sin abordar sus problemáticas estructurales, siendo -a lo menos- insuficiente el superficial cambio suscitado recientemente; ya que como se establece en el presente apartado, la institucionalidad de protección de la niñez y adolescencia tiene inmersas diversas problemáticas que vulneran constante y gravemente los derechos de los NNA, produciendo una violencia institucional que afecta -de manera negativa- y dificulta el desarrollo integral de los NNA intervenidos desde el ámbito residencial.

Si bien es en el año 2019, con el Estallido Social en Chile, cuando se visibilizan públicamente los efectos negativos de la institucionalización de NNA, las advertencias y denuncias sobre el mal funcionamiento y la vulneración de derechos en los centros de protección de SENAME son de larga data. Entre ellos destacan: el Informe Jeldres del 2013; el Informe de la Comisión de Familia de la

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Cámara de Diputados sobre el SENAME del 2013; las actas de las comparecencias y documentos presentados a la Segunda Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre la situación de SENAME entre 2016 y 2017; o el Informe INDH del 2018. (ONU, Comité de los Derechos del Niño, 2018, p. 5)

El Comité de Derechos del Niño (2018)⁶, considera que existen problemáticas estructurales en el sistema del Servicio Nacional de Menores, como causas de las vulneraciones de derechos de NNA ejecutadas desde el Estado de Chile y de la crisis institucional evidenciada a nivel social y político en los últimos años. De esta forma, el comité considera que existen cuatro causas estructurales que han favorecido las graves y sistemáticas violaciones a los derechos de los NNA:

1. La visión tutelar de la infancia.
2. La incorrecta interpretación del carácter subsidiario del Estado.
3. La excesiva judicialización del sistema.
4. La insuficiencia de recursos humanos, técnicos y financieros en el sistema.

Consecuentemente, de manera prioritaria, se identifica que Chile ha mantenido históricamente una visión tutelar en la implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, rigiéndose por la Ley de Menores de 1967. Esta Ley considera a los NNA como “objetos de protección”, lo cual no permite avanzar hacia un sistema de protección integral basado en el enfoque de derechos, prominente de la Convención sobre los Derechos del Niño; desde esta arista se explica -en parte- las crecientes dificultades para la atención, cuidado y protección especial de los NNA que se encuentran en situaciones de riesgo y vulnerabilidad. En este sentido, el enfoque tutelar se torna incompatible con un marco normativo que reconozca y garantice los derechos de todos los y las NNA; a su vez, este enfoque ha influenciado en la ausencia de políticas públicas preventivas de vulneraciones de derecho, de carácter integral, que promuevan mecanismos de participación defensa y protección de los derechos de NNA.

Por otro lado, desde el análisis planteado por Álvarez (1993), en referencia a la base estructural de los problemas que han permanecido en el SENAME durante años; se identifica que uno de los factores de tipo estructural corresponde al régimen de subvenciones como elemento que produce y reproduce deficiencias en el sistema, presentándolo como un elemento que tiene la cualidad de influir -constantemente- en la dinámica de atención de NNA, siendo el factor que mueve el sistema desde la base. De manera concluyente, el autor manifiesta que las características del régimen de subvenciones han propiciado la asistencia masiva de NNA en centros residenciales, con prolongada permanencia; lo cual ha producido y reproducido problemas de institucionalización de los NNA, escasas situaciones de superación de vulneraciones causales de ingreso, dificultades en la inserción social, alto número de reingresos a SENAME, entre otros. Este sistema de subvenciones permanece en la actualidad en la administración pública de Chile.

En tercer orden, se establece que existe una excesiva judicialización del sistema de protección a la infancia y adolescencia, el cual se caracteriza por que las decisiones respecto de las medidas de protección son exclusivamente encomendadas a los jueces de familia, careciendo de un conocimiento específico de los recursos alternativos a la internación; además se visualiza que tampoco existe un sistema que permita analizar -con tiempo y especialización- el estudio de cada caso relativo a los NNA, que permita determinar cuál es la medida social más adecuada a cada sujeto. De esta forma, se comprende la ausencia de un sistema administrativo especializado en la

⁶ En el presente apartado y el siguiente, se tomarán elementos fundamentales del Informe elaborado por el Comité de los Derechos del Niño (CRC) sobre el sistema Residencial en Chile, del año 2018.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

temática, que cubra las necesidades y carencias actuales del sistema judicial. (ONU, 2018). Finalmente, se identifica como problemática estructural y altamente negativa, la carencia -en cantidad y calidad- de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y especializados, para avanzar hacia la construcción de un sistema de protección integral de la infancia y adolescencia, que logre cumplir con su obligatoriedad en la protección y asistencia especial, comprendidos como derechos de los NNA que se encuentran separados temporal o permanentemente de su medio familiar. (ONU, 2018)

En relación con lo anterior, se torna relevante plantear la reciente promulgación de la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, publicada el 15 de marzo del presente año. El Art. 1 de la referida normativa, establece que su objetivo es la garantía y protección integral, el ejercicio efectivo y el goce pleno de los derechos de los y las NNA, tomando en consideración el reconocimiento de la Constitución Política de la República, la CDN, y demás tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile. En esta sintonía, si bien se asume que la Ley 21.430 corresponde a un avance en la intención de cambiar el paradigma con el cual se visualiza e interviene con la niñez y adolescencia en Chile, reconociendo a los y las NNA como sujetos de derecho, se plantea que aún no es posible analizar el cómo ha impactado en las nuevas formas de estructuración y organización del sistema, y las formas de protección que en la práctica pudiesen mejorar con esta normativa destinada a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, cultural y social de los y las niños, niñas y adolescentes. Desde esta perspectiva, se plantea que los avances legislativos no involucran cambios sociales de manera inmediata, sino muy por el contrario, las leyes siempre vienen a dar una respuesta a los cambios sociales, demandas y necesidades exigidas por la sociedad, como lo es -en este caso- visualizado durante las movilizaciones sociales iniciadas en Chile, en octubre del año 2019, que solicitaban una reestructuración urgente del sistema de protección social de la niñez y adolescencia.

3.3. Vulneraciones de derechos a NNA

Según el Informe del Comité de los Derechos del Niño (2018) en Chile existe una violación grave y sistemática de los Derechos de los NNA que se encuentran en centros de protección residenciales bajo control directo o indirecto del SENAME, lo cual es aseverado en el informe de investigación en Chile, en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. A partir de este informe, se identifican diversas vulneraciones de carácter institucional a los derechos de NNA internados en centros de protección, destacando -para fines del presente artículo- lo siguiente:

Derecho a la no discriminación: El comité estima que el Estado de Chile viola el artículo 2 de la CDN, por permitir que NNA ingresen al sistema residencial por razón de carencias económicas, sin que los Tribunales de Familia activen la oferta programática de ayuda material que requiera la familia para otorgarles el cuidado adecuado, privilegiando la internación sobre otras modalidades de atención y limitando la atención y enfoque a soluciones alternativas a la internación como medida de intervención (ONU, 2018, p.5)

Interés superior del niño: el Comité considera que el Estado de Chile viola los artículos 3.1 y 25 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN) por no garantizar el derecho a que el interés superior del niño sea una consideración primordial, lo cual es observado por priorizar la internación sobre otras alternativas de intervención con las familias de los NNA, prolongar -sin control- los tiempos de internamiento, entre otros motivos.

Obligación de asegurar a todo NNA la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, y que las instituciones encargadas cumplan con las normas establecidas por las autoridades: el

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Comité considera que el Estado de Chile viola el artículo 3.3 de la CDN, al evidenciar problemas graves en: infraestructuras inadecuadas para el cuidado y atención de los NNA, encontrándose en precarias condiciones de vida en relación a la higiene, seguridad y limpieza; sobrepoblación de NNA en las residencias; insuficiencia e incapacidad de recursos humanos para la atención, protección y cuidado de los NNA; ausencia de cuidados necesarios para la atención especializada; insuficiente capacidad de planificación y calidad de los planes de intervención; ausencia de rigurosidad en la supervisión del poder judicial y de SENAME; deficiente especialización de los jueces en materia de derechos del niño; e internación de NNA en “Organismos Coadyuvantes” por motivo de ausencia de plazas en los CREAD y las OCAS, los cuales no poseen una supervisión desde la política pública.

Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo: el Comité estima que Chile viola el artículo 6 de la Convención por no proteger el derecho a la vida de los NNA en los Programas residenciales, basándose en las reiteradas muertes de NNA en los centros; el reingreso de los mismos al internamiento -lo cual demuestra su exposición reiterada a vulneraciones de sus derechos en sus familias y comunidades- y la no adopción de las medidas necesarias por el Estado para detener y evitar las vulneraciones; además, se identifican listas de espera que reflejan la no priorización del Estado por el cuidado adecuado de los NNA cuya supervivencia y desarrollo están en riesgo; y por las condiciones de infraestructura de los Centros, que ponen en peligro su supervivencia y desarrollo.

Derecho a expresar su opinión y ser escuchado: el Comité considera que Chile viola el artículo 12 de la Convención, a partir de los siguientes hechos: no informar adecuadamente en todos los casos a los NNA ni procurar la comprensión de la información, para que su opinión pueda ser respetada en el proceso de ingreso a un centro; no garantizar el acceso a hablar con un juez y abogado; la ausencia de protocolos sobre la posibilidad de expresar quejas o denunciar vulneraciones de derechos por los NNA y; no garantizar a cada NNA la oportunidad de ser escuchado y expresar su opinión en las decisiones del centro en temáticas que le afecten, y poder contribuir en la gestión de los espacios.

Protección de la violencia: con base al artículo 19 de la CDN Chile tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los NNA contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual; no obstante, el Comité refiere que Chile viola este artículo al constatar que los centros ejercen prácticas de cuidado y castigo que -por omisión o acción directa- permiten y naturalizan las relaciones violentas y los maltratos entre NNA y entre éstos y los adultos, lo cual es constatado a partir hechos de violencia física, psicológica y sexual vivenciada por los NNA dentro de los centros; la inadecuación de las iniciativas de capacitación del personal de trato directo en técnicas educativas y disciplinarias no violentas y; la insuficiente capacitación del personal en cuanto a la violencia entre pares para disminuir la exposición continuada de los NNA a contextos de agresividad y desarrollar técnicas de resolución de conflictos no violentas.

Derecho a la salud y educación: de acuerdo a lo concluido por el Comité de los Derechos del niño (ONU, 2018), Chile vulnera el derecho a la salud de los NNA, en cuanto existe una sistemática ausencia de diagnósticos respecto de su salud integral; una limitada disponibilidad de acceso a servicios de salud mental; una ausencia de planes especializados para NNA con problemas de salud mental, trastornos psiquiátricos o neurológicos, o con consumo de alcohol y/o drogas; falta de capacitación y control del personal en el suministro arbitrario de psicofármacos; y la falta de programas especializados en materia de rehabilitación. A su vez, el Comité denuncia que el Estado de Chile viola el artículo 28 de la Convención, al observar la falta de medidas y la inadecuada preparación de los profesores y personal, a la situación de vulnerabilidad en un contexto educacional inclusivo y protector; y la ausencia de medidas para que los NNA de los centros residenciales logren educarse en condiciones de igualdad en relación con otros NNA.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Protección contra explotación y abusos sexuales: el Comité de los derechos del niño, establece que el abuso sexual es la segunda o tercera causa de ingreso en la red SENAME y la internación expone nuevamente a los NNA a esos abusos, al existir violencia sexual entre NNA y entre éstos y adultos de los centros y explotación sexual de los NNA por los adultos. De esta forma, el Estado de Chile viola el artículo 34 de la Convención, al no prevenir violencias sexuales entre los NNA y entre éstos y los adultos que tienen la obligación de protegerlos; al no actuar oportuna y eficazmente cuando la violencia sexual es conocida y reportada; al no existir y desconocer protocolos específicos con directrices en materia de manejo y/o prevención de situaciones de abuso sexual; y por la falta de capacitación del personal en la prevención del abuso sexual.

Protección contra la tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes: (art. 37 de la CDN), el Comité declara que Chile no protege a los NNA bajo su custodia de torturas y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes; muy por el contrario, los ejecuta y normaliza, justificándolas como formas de disciplina y contención; causando daño físico y/o mental a los NNA con una finalidad de castigo, lo cual es calificable como tortura.

A partir de lo descrito, se evidencia la realidad interna de las Residencias de Cuidados Alternativos de SENAME, relacionadas con las situaciones de maltrato físico, psicológico, abusos de poder, abusos sexuales, y un sinnúmero de situaciones y hechos vulneradores; no obstante, permanece la dificultad de cambio en el sistema de protección a la infancia y adolescencia; lo cual se debe a una problemática estructural, con condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que dificultan e imposibilitan el avance hacia la instauración de una política pública integral basada en un enfoque de derechos; así como también se identifica como problema estructural la incidencia de los conflictos de intereses y la concepción de la infancia y familia predominante en la sociedad.

Ahora bien, se torna imperante destacar que, en base al Informe referido en el presente apartado, Chile avanza con la instalación del nuevo modelo de Residencias Familiares, el cual emerge como una propuesta a partir de las observaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño, modelo que -en la actualidad- se encuentra en proceso de instalación de manera paulatina, intentando dejar atrás la oferta programática de Centros Residenciales de administración directa del SENAME. Respecto a la evaluación de este nuevo sistema, se toma como referencia el Informe Final de Visita presencial de seguimiento a la “Residencia Familiar Puma” de la comuna de Recoleta, el cual incluye las principales fortalezas y nudos críticos identificados, vulneraciones de derechos de ser detectadas y recomendaciones a los órganos competentes, de acuerdo con estándares de derechos humanos, realizado por la Defensoría de la Niñez, en su facultad de observar y dar seguimiento al actuar del Estado en esta materia; para lo cual ha establecido un mecanismo de observación y seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado de Chile. (Defensoría de la Niñez, 2022).

El informe referido, permitió advertir la evidencia de un conjunto de situaciones que vulneran gravemente los derechos de los adolescentes que se encuentran en la Residencia, por lo que la Defensoría de la Niñez denunció dos situaciones que podrían ser constitutivas de delito, asociadas a la existencia de constantes situaciones de violencia física, verbal y sexual entre adolescentes, por parte de adolescentes a funcionarios y de funcionarios hacia adolescentes; conflictos con el entorno comunitario de la Residencia, los que resultaron en amenazas por parte de vecinos hacia los adolescentes y funcionarios; concluyendo que: “(...) existirían graves falencias en la implementación y funcionamiento de las residencias familiares, lo que permite que se generen gravísimas vulneraciones en espacios que debiesen garantizar la protección y recuperación de los niños, niñas y adolescentes que allí se encuentran.” (Defensoría de la Niñez, 2022, p.13).

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Entre otras problemáticas y nudos críticos a nivel estructural, se identifican: insuficiente orientación y supervisión técnica del Servicio de Protección Especializada, y de intervención ante situaciones críticas en la Residencia; falta de personal; ausencia de planes de inducción, capacitación y formación continua; falta de planes de cuidado de equipos; falta de educación en género y salud sexual integral; desconocimiento de la actualización del Protocolo de abordaje frente a desajustes emocionales y conductuales; incumplimiento de Protocolo Covid-19; obstáculos en la relación con el intersector en salud; rezago escolar; falta de un enfoque intercultural; falta de personalización de los espacios comunes; y falta de mecanismos formales para una participación efectiva (Defensoría de la Niñez, 2022)

Como se ha visto, a pesar de los incipientes cambios iniciados en materia de reestructuración institucional, es posible plantear la permanencia de problemáticas de carácter estructural en la práctica de intervención con NNA en el contexto residencial, considerando que el legado e impacto que durante décadas tuvo el SENAME permanece en la actualidad. Claramente, se observa la reproducción de una realidad que continúa vulnerando los derechos de la niñez y adolescencia sujeta a protección especial, conteniendo diversas dificultades para avanzar en la instauración de un sistema de protección integral que efectivamente cumpla con la misión de reconocer, garantizar y respetar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

3.4. Dinámicas de violencia y cultura de la sobrevivencia.

Con base al análisis planteado que aborda las vulneraciones de derecho de NNA en el contexto de institucionalización, específicamente en lo que constituye a la violación del artículo 19 de la CDN y otros que hacen referencia al derecho a vivir una vida libre de violencia, incluida la que pudieran ejercer sus propios progenitores o cuidadores⁷; se establece que las situaciones de maltrato ejercidos desde esta institucionalidad reproducen y perpetúan dinámicas de violencia, considerando que los NNA han experimentado previamente situaciones de vulneración de derechos en diversos contextos, produciéndose una revictimización que agrava la vulneración, dañando persistentemente sus vidas, supervivencia y desarrollo. Este contexto de violencia permanente tiene efectos nocivos en el óptimo desarrollo biopsicosocial de los NNA, sobre todo en lo que respecta en los primeros años del ciclo vital:

El estrés tóxico y la exposición a la violencia, el abuso y la negligencia en los primeros años de vida tienen un impacto a largo plazo en los niños. Los que son víctimas de disciplina violenta muestran niveles más bajos de desarrollo socioemocional y tienen más posibilidades de tener comportamientos violentos frente a otros niños y frente a los adultos (CEPAL/UNICEF, 2018, p. 60).

Desde lo planteado por la ONU (2019), se identifica que al menos 1.000 millones de niños -la mitad de los niños del mundo- son víctimas de hechos de violencia cada año, donde el 60% de los niños de 2 a 14 años reciben castigos físicos por parte de sus cuidadores de forma habitual, y aproximadamente el 25% de las niñas de 15 a 19 años manifiestan haber sido víctimas de violencia después de los 15 años. Con relación a la violencia sexual, se establece que la probabilidad de sufrir abuso sexual de los NNA institucionalizados es cuatro veces mayor a la de los NNA que acceden a medidas de protección que intervienen en la estructura y dinámica familiar, por lo que se torna imperante el ejercicio de una política pública para prevenir la innecesaria institucionalización de los

⁷ Artículo 9: derecho a la no violencia; artículo 11: derecho a no ser trasladado ilícitamente; artículo 19: derecho a la protección contra todas las formas de violencia; artículo 34: derecho a no ser explotado ni abusado sexualmente, y, artículo 36: derecho a estar protegido contra toda forma de explotación.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

NNA, la cual -además- preste atención a la violencia en el contexto institucional (CEPAL/UNICEF 2018). Además, se establece que actualmente los niños representan el 30% de las personas que son objeto de trata, donde la principal motivación es la explotación sexual de las víctimas (ONU, 2019).

Por otro lado, se torna relevante considerar la posible normalización y naturalización de las conductas violentas por parte de los NNA; quienes, al estar sometidos a graves y sistemáticos hechos y contextos violentos y estrés dañino, reproducen estilos de vida y relaciones basados en dinámicas violentas aprendidas y ejercidas en su vida cotidiana. Además, se establece la preocupación respecto de la normalización de pautas de crianza violentas desde los adultos cuidadores de los NNA, lo cual es característico en sectores que presentan mayores dificultades sociales. Particularmente, en el contexto latinoamericano:

(...) preocupa el porcentaje de niños de 2 a 14 años que sufren algún tipo de disciplina violenta y el hecho de que estos hábitos se presenten con mayor incidencia en los sectores de menores ingresos, lo que profundiza las desventajas y los riesgos que estos niños enfrentan. (CEPAL/UNICEF, 2018, p. 59).

El contexto de violencia en Chile de los sectores sociales mayormente desfavorecidos por condiciones de exclusión social, marginación y pobreza, son caracterizados por la presencia de diversas problemáticas asociadas a la violencia, influenciadas -muchas veces- desde el tráfico y consumo de drogas, la transgresión a la ley, conflictos entre bandas o pandillas, uso de armas, entre otros conflictos comunitarios que permean la construcción social de la infancia y adolescencia desde condiciones de alto riesgo; a partir de lo cual, la cultura de la sobrevivencia aparece como opción para subsistir en el dramatismo de un escenario vulnerador y peligroso, sobre todo, cuando no existe el sustento familiar, social, comunitario y/o institucional en la defensa, protección y cuidado de la infancia y adolescencia.

A partir de lo descrito, se establece que existe el desarrollo y aprendizaje de una “Cultura de la Sobrevivencia” de la niñez y adolescencia, enmarcada y promovida desde el contexto de desprotección y vulneración sistemática a sus derechos; situación que los posiciona en el desarrollo individual -o conjunto con pares- de estrategias de subsistencia para mantenerse en la resistencia de este sistema caracterizado por el uso de la violencia como método de resolución de conflictos y validación social, reproduciendo y perpetuando vulneraciones de derechos en sus dinámicas relacionales y respuestas conductuales.

3.5. Conductas criminógenas de NNA institucionalizados en residencias del SENAME.

En Chile, la criminalidad juvenil ha sido una problemática social altamente conflictiva, a partir de las características de su desarrollo, consecuencias para la sociedad y opinión pública, y las estrategias adoptadas desde el aparato legislativo y judicial. De un total de 1.430.960 delitos ingresados durante el año 2020, 26.862 corresponden a delitos cometidos por jóvenes de entre 14 a 17 años (Ministerio Público de Chile, 2021) principalmente delitos contra la propiedad y de carácter violento. Los procedimientos para intervenir en materia de justicia penal adolescente se basan en la legalidad del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley LRPA 20.084), el cual determina los ordenamientos y normativas asociadas a la temática, donde se destaca el espíritu de reinserción social y el uso de estrategias y medidas socio educativas en preferencia a las sanciones y medidas privativas de libertad. Consecuentemente, se comprende que la aplicación de la ley debería tender a la determinación de medidas de encarcelamiento como último recurso, en consonancia con los instrumentos internacionales en materia de derechos del niño, específicamente atendiendo al artículo 19 de las Reglas de Beijing, el cual pretende restringir el confinamiento en recintos penitenciarios;

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

sin embargo, en Chile existen más adolescentes en internación provisoria de los que son finalmente condenados (solo el 1% del total de adolescentes son condenados) (Observatorio para la Confianza, 2020), lo cual evidencia la utilización de medidas privativas de libertad por sobre otras alternativas a la institucionalización de NNA.

La sobre institucionalización de adolescentes que cometen delitos responde a una problemática estructural, que dice relación con la ausencia de un sistema especializado en materia de derechos de la niñez y adolescencia, siendo preocupante que la Ley 20.084:

(...) no sea un sistema realmente especializado para las particularidades de su grupo objetivo, sino más bien puede ser comprendido como un sistema penal para adultos con sanciones levemente atenuadas. No hay avances en cuanto a la especialización de los servicios en materia de Justicia Juvenil, salvo algunas medidas particulares a lo largo del territorio, no existiendo una respuesta profunda y sistémica por parte del Estado para mejorar y fortalecer la necesaria especialización. (Observatorio para la Confianza, 2021, p.41)

Lo anterior, se plantea en consonancia a la importancia que reviste la aplicación de un sistema judicial que comprenda las particularidades de la situación de los NNA, basados en su situación no solo judicial o penal sino social; considerando que -en muchas ocasiones- los mismos adolescentes que son juzgados penalmente, anterior o paralelamente son intervenidos por el sistema de protección, encontrándose en situaciones graves de vulneración de derechos. No obstante, ¿Qué sucede cuando un niño, niña o adolescente sujeto de la intervención de protección a la infancia, comete un delito? ¿Qué impacto sociopolítico posee su conducta criminógena? Para la sociedad y el Estado, ¿Aún es observado como un sujeto de protección o pasa a ser sujeto de castigo? La relación entre vulneración de derechos y conductas criminógenas de niños, niñas y adolescentes responde a un fenómeno social altamente complejo, en el cual, una de las afirmaciones centrales para su comprensión, responde la influencia de las experiencias traumáticas de vulneraciones de derechos en la conducta transgresora de NNA, las cuales -como se ha planteado- se desarrollan en gran medida en los contextos de institucionalización residencial de los y las NNA, desde la política pública de protección y justicia juvenil.

De esta forma, se identifica que los y las adolescentes en conflicto con la ley presentan prevalencias de situaciones de vulneración de derechos muy superiores a las tasas nacionales, respecto a situaciones de: maltrato, trabajo infantil en sus peores formas, abandono por parte de los padres y vivir en situación de calle. Además, se visualiza que presentan altas tasas de reincidencia, en especial aquellos NNA que sufrieron abandono por parte de sus progenitores o se encuentran en situación de calle. Finalmente, se identifica que el 65,4% de los y las adolescentes que presentan conductas criminógenas también presentan consumo habitual o problemático de drogas, que es la segunda variable con mayor efecto sobre la reincidencia, aumentando en 83,6% la probabilidad de reincidir. (Fuentelba, 2016, como se citó en Consejo Nacional de la Infancia, 2018).⁸ En mención a la caracterización de las problemáticas de adolescentes en conflicto con la justicia:

Se estima que un 86,3% de los adolescentes tiene al menos un trastorno psiquiátrico; de ese universo, un 75,5% presenta consumo de sustancias y el 67,7% un alto nivel de comorbilidad (más de un trastorno). En el ámbito educativo, la tasa de deserción escolar es de un 34,4%, y un 89,3% de los jóvenes privados de libertad presenta un atraso escolar de uno o más años (Consejo Nacional de la Infancia, 2018, p. 167).

⁸ Los datos y antecedentes presentados corresponden a un estudio de Fuentelba (2016), el cual fue citado desde la referencia apa, referente al Consejo Nacional de la Infancia, en su Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia 2018-2025.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Sumado a lo anterior, y tomando en consideración los contextos de desigualdad socioeconómica, exclusión social y pobreza en la cual crece mayoritariamente la infancia y adolescencia vulnerada en sus derechos; aparece la denominada “criminalización de la pobreza”, comprendida como la respuesta de un Estado neoliberal ante el crecimiento de la pobreza, donde el “delincuente” pasa a ser el enemigo simbólico interno al que hay que contener y atacar con la mayor rigurosidad de la ley. Esta criminalización tiene como resultado que las personas -y especialmente los NNA- que viven en situación de pobreza, sean aún más estigmatizadas, excluidas y oprimidas, empeorando sus condiciones de vulnerabilidad; en este escenario son violados sus derechos fundamentales, distraendo de la agenda pública la verdadera responsabilidad que tiene el Estado en la protección, garantía e inclusión de todas las personas. (Paredes, 2015).

De esta forma, se efectúa una relación entre las consecuencias de las trayectorias de institucionalización y las conductas criminógenas de NNA, al comprender las experiencias de vulneración de derechos en el contexto residencial. Si bien, no existe una relación causal entre trayectorias de institucionalización y conducta delictual, se plantea que la caracterización de la situación de adolescentes en conflicto con la ley permite situarlos en un lugar de extrema vulnerabilidad, en la cual es posible el surgimiento de conductas criminógenas como mecanismos de respuesta frente a entornos adversos, vulneraciones de derechos, ausencia de espacios de participación y oportunidades ajustadas a la norma social.

3.6. Tránsito desde Protección de Derechos a Justicia Juvenil de NNA y el Rol Garante del Estado.

La edad de imputabilidad en Chile para juzgar penalmente a niños, niñas y adolescentes corresponde a los 14 años; no obstante, las conductas criminógenas pueden iniciar muchos años antes. Desde lo planteado por el Observatorio para la Confianza (2021), entre los años 2015 y 2019:

(...) 1.382 niñas y niños menores de 14 años fueron ingresados a proyectos de protección del Sename tras cometer delitos o faltas. Respecto a las edades, SENAME informó el rango de edad de 1.503 niños y niñas que ingresaron entre enero de 2015 y el 31 de agosto de 2020. De ese total, 210 tenían entre 7 y 10 años de edad al ingresar a estos proyectos, mientras que 1.293 tenían entre 11 y 13 años. (Observatorio para la Confianza, 2021, p. 47).

En esta sintonía, desde lo planteado en un estudio citado por UNICEF (2019), el cual analiza los ingresos a justicia juvenil de un NNA según la cantidad de ingresos que haya tenido a la red de protección de SENAME (en programas de cuidados alternativos o ambulatorios), se constata que:

A mayor contacto con la red de protección aumenta el porcentaje de NNA que tuvieron algún contacto con justicia juvenil, pasando de menos de un 5% cuando se trata de quienes estuvieron en solo un programa a lo largo de su vida, a más de un 10% en aquellos que participaron en diez programas o más, tanto para sanciones como medidas. (UNICEF, 2019, p. 14)

A partir de lo visualizado, se establece que, en la dinámica de tránsito desde el área de atención en la protección de derechos, al área de justicia juvenil, pueden confluir la existencia de intervenciones paralelas de diversos programas, tanto ambulatorios como residenciales; lo cual evidencia que la vulneración de derechos y la conducta criminógena se encuentran estrechamente interrelacionadas. Además, en lo respectivo a la población de NNA institucionalizados en residencias, se identifican

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

intervenciones paralelas de programas ambulatorios del área de protección de derechos y reparación del daño:

De los 6.262 niños, niñas y adolescentes atendidos en residencias de Cuidado Alternativo del Área de Protección, 1.992 estaban simultáneamente en programas ambulatorios. El 54,5% de las niñas, niños y adolescentes en residencias fue ingresado de forma simultánea al Programa de Reparación del Maltrato (PRM), el 17,1% al Programa de Representación Jurídica (PRM), el 10,3% al Programa de Intervención Especializada (PIE) y el restante a otros programas del área ambulatoria. (Observatorio para la Confianza, 2021, p.52)

En este escenario, es importante prestar atención a las posibilidades de sobre intervención de NNA desde la presencia de diversos programas y profesionales. La realidad manifiesta que, desde las trayectorias institucionales expresadas desde los diversos ingresos y reingresos de los NNA a centros residenciales, sumados a las intervenciones ambulatorias de Programas de Protección de Derechos y/o Justicia Juvenil, tienen un efecto de sobre intervención en los NNA y sus familias. La referida simultaneidad de intervenciones desde la política pública puede entorpecer los procesos de reparación del daño u otros objetivos asociados a la protección, prevención y/o restitución de los derechos, y tanto NNA como sus familias pueden presentar dificultades para responder a las exigencias de cada uno de ellos.

Finalmente, se establece que el artículo 39 de la CDN obliga al Estado de Chile a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para promover la recuperación física, psicológica y la reintegración social de todo NNA víctima de abandono, explotación o abuso, tortura u otras formas de trato o penas crueles, inhumanas o degradantes; lo cual debe llevarse a cabo en un contexto que fomente la salud, el respeto y la dignidad del NNA. No obstante, considerando lo explicitado en relación con los efectos nocivos de la institucionalización en la vida de los NNA, la violación que su dinámica genera a los derechos de los NNA y la sobreintervención de la política pública, ¿Es posible la reparación del daño? ¿El Estado cumple con su rol garante y protector de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes?

Sin perjuicio de las responsabilidades que asisten a los padres del niño, el Estado debe cumplir su rol como garante del ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con ello, le corresponde impulsar mecanismos legislativos y establecer mecanismos administrativos institucionales que le permitan asumir dicha labor. La actuación pública se enfocará en lograr el pleno respeto, promoción y protección de sus derechos, así como la prevención de posibles vulneraciones a los mismos, y la reparación psicosocial de éstos en caso de producirse. (Consejo Nacional de la Infancia, 2015, p. 65)

Reconociendo que el Estado posee el rol de garante principal en la protección de los derechos de NNA, se establece el incumplimiento de sus funciones a partir de lo señalado. De esta forma, se destaca lo reportado en el Informe del Comité de los Derechos del Niño (2018), donde se identifica que el Estado de Chile es directamente responsable de las graves violaciones a los derechos de NNA, llevadas a cabo en los centros residenciales de administración directa (CREAD) y de los administrados por las OCAS u otros centros; lo cual se observa no solo desde la ausencia de supervisión, sino también por que dichos centros son considerados como agentes del Estado en el ejercicio de funciones públicas por su delegación.

De esta forma, se identifica al Estado de Chile como el garante principal de derechos de NNA, institución que -sin embargo- ejecuta vulneraciones graves y sistemáticas, revictimizando, perpetuando y masificando situaciones de vulneración y riesgo de los y las NNA, quienes debiesen recibir la protección, respeto y garantía de todos sus derechos fundamentales. El Comité evalúa la gravedad de las violaciones a partir del daño y sufrimiento experimentado por los NNA en el sistema

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

residencial de SENAME, afectando a miles de NNA durante un largo periodo de tiempo, encontrando violaciones de naturaleza amplia con un impacto estimado a largo plazo. La naturaleza sistemática de las violaciones a los derechos de la niñez desde la institucionalidad del SENAME se explica por la existencia de un sistema de protección basado en una visión asistencialista y paternalista del Estado, y a la inacción e involuntariedad reiterada por el cambio de leyes, políticas y prácticas; a pesar de estar en conocimiento de la necesidad de este cambio, por la exigencia de las autoridades pertinentes, lo cual se mantiene a pesar de los esfuerzos recientes por los cambios institucionales suscitados en los últimos años, favorecidos por las exigencias sociales en materia de protección de la niñez y adolescencia en el marco del estallido social en Chile.

Desde el Enfoque de Derechos, la política pública es entendida como el resultado de un acuerdo de los distintos actores sociales interesados e involucrados; en el caso de los derechos de la niñez y adolescencia, es el principio que orienta el “cómo hacer”. Así, los derechos han de ser garantizados gracias a un conjunto de acciones provenientes de todos los sectores de la sociedad. (Solís, 2005, p.13). En este sentido, se reconoce como garante principal al Estado, a través de la acción del poder judicial y los organismos involucrados, en su responsabilidad de generar las condiciones, hacer cumplir, defender, promover y proteger los derechos de los NNA; además, se cuentan como garantes de derechos corresponsables a la sociedad civil, y como garantes inter relacionales se posiciona a la familia de los NNA, en su responsabilidad por la crianza, convivencia y vinculación; además de la comunidad en aspectos culturales, políticos y sociales. Si bien se reconoce la importancia de la participación de privados y la sociedad civil en la defensa y protección de los derechos de la niñez y adolescencia, se destaca que es al Estado a quien le corresponde el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y sociales en materia de infancia y adolescencia, y aunque puede integrar a la sociedad en su generalidad, no puede delegar su responsabilidad y rol principal.

4. Conclusiones

Con base a lo expuesto en el presente artículo, en respuesta a la pregunta que orientó el análisis efectuado, es posible afirmar que las trayectorias de institucionalización de niños, niñas y adolescentes en el sistema de cuidados alternativos residencial afecta grave y profundamente sus vidas de manera negativa, vulnerando sus derechos, restringiendo el acceso a oportunidades y obstaculizando su crecimiento y desarrollo en condiciones justas, dignas e igualitarias.

Lo anterior, se identifica a partir de los ejes temáticos puestos en tensión, donde las características de la institucionalización presentadas, basadas en las problemáticas estructurales para la atención y cuidado de los NNA, ponen de manifiesto sus efectos vulneradores de derechos fundamentales, lo cual determinan impactos nocivos y tóxicos en la vida de NNA. Además, es posible aserir que los efectos de la institucionalización influyen en la generación de conductas criminógenas de NNA, por lo que la vulneración de derechos y la infracción a la ley se encuentran estrechamente relacionados.

Según la ONU (2019) los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a avanzar en la desinstitucionalización de NNA y, en particular, de los menores de 3 años, por las consecuencias que posee vivir fuera de un ambiente familiar, en el corto, mediano y largo plazo. En este desafío de desinstitucionalización de la niñez y adolescencia como política pública, se destaca la importancia del fortalecimiento de las políticas de protección social familiar, en el objetivo de asistir a la familia y a los adultos que la integran -quienes se encuentran al cuidado de NNA- lo cual posibilita que se presenten las condiciones necesarias para favorecer su desarrollo integral desde el ámbito familiar. De esta forma, se hace alusión a la posibilidad de que la familia logre recibir condiciones para el desarrollo de todos sus derechos sociales y fundamentales, asociados a áreas como: empleo, asistencia socio económica, educación, salud, participación cívica, recreación y cultura, entre otros.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Lo anterior, se condice con la necesidad de aplicar medidas de prevención de las separaciones familiares innecesarias.

Respecto a la relación entre vulneraciones de derechos y la conducta criminógena de NNA, se establece que, a pesar de que ambas problemáticas en ocasiones son separadas a efectos de análisis e intervención, se debe apostar a una comprensión holística de la situación que vivencia la niñez y adolescencia, comprendiendo que ambos fenómenos se encuentran relacionados entre sí, desarrollándose en una dinámica de violencia institucional, social y política, que atenta contra la dignidad de los NNA y sus familias.

En 2019 las Naciones Unidas presentaron el estudio mundial sobre NNA privados de libertad, en el cual se especifican las repercusiones de la institucionalización, concluyendo graves retrasos en el desarrollo, discapacidades, daños psicológicos irreversibles y mayores tasas de suicidio y reincidencia (ONU, 2019). De esta forma, la desinstitucionalización de jóvenes en conflicto con la ley, también se convierte en un desafío estratégico para el abordaje en temática de justicia juvenil, a partir de lo cual las Naciones Unidas han definido opciones de política para los Estados, en relación con la justicia restaurativa, la remisión de las sanciones, las alternativas a las detenciones relacionadas con la migración y la desinstitucionalización de los niños. En relación con el rol garante de derechos del Estado, se observa que:

Ninguna acción pública que busque garantizar cualquier derecho puede vulnerar otros. (...) esto debe traducirse en políticas que no criminalicen la pobreza pero que sí observen el principio de supervivencia y desarrollo, fortaleciendo las redes familiares y comunitarias, en donde la institucionalización de la infancia sea una medida de último recurso". (Lielbel y Martínez, 2009, p. 317).

No obstante, la violencia institucional desde el aparato estatal también es identificada a partir de la deficiente inversión social y económica del Estado para la promoción de una política pública de protección integral en materia de infancia, con estrategias sectoriales en áreas de educación y salud que favorezcan la igualdad de oportunidades y el desarrollo humano en la población infantojuvenil, pero también se observa deficiente inversión en medidas para prevenir y reparar las experiencias de violencia que sufren NNA y para combatir fenómenos sociales asociados, como los son: hechos de violencia intra o extra familiar, abuso, negligencia, homicidios de adolescentes, conflictos entre pandillas delictuales, ejercicio de delitos violentos, entre otros.

Consecuentemente, y de acuerdo a lo planteado por las ONU (2019), los Estados deberían dar prioridad al establecimiento y consolidación de sistemas de prevención y protección de NNA contra todas las formas de violencia, explotación, abuso y abandono; a partir de: inversión en la colaboración multisectorial, coordinación de las autoridades a todos los niveles, y del fortalecimiento de los servicios sociales de protección de la infancia; con la presencia de la inclusión como principio transversal, de modo que se responda a las necesidades de todos los NNA.

En este contexto, y considerando los cambios sociales suscitados a partir del "Estallido Social" en Chile, se plantea la necesidad inminente de generar espacios que favorezcan de manera efectiva la participación de la niñez y adolescencia sujeta a protección especial, planteando a la participación social como un mecanismo de empoderamiento respecto del ejercicio de derechos de los niños, las niñas y adolescentes como actores incidentes en la política pública, desde un enfoque de derechos. Esta situación se observa como un desafío en constante rodamiento, al visualizar las dificultades y limitaciones que este ejercicio conlleva al considerar las características analizadas respecto de las problemáticas estructurales del sistema.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

Considerando este escenario, ¿Cómo favorecer la participación de NNA en la sociedad desde un enfoque de derechos? ¿Cómo promover la construcción de una infancia y adolescencia protagonista de su trayectoria vital, sin otorgarles las herramientas necesarias para su desarrollo biopsicosocial pleno? ¿Cómo hacerlo, si aún no es posible generar intervenciones que logren proteger sus derechos? Si bien estos cuestionamientos surgen desde la amplitud de los conceptos trabajados, se plantea la necesidad de reflexión en torno a estos elementos fundamentales para pensar en la infancia y adolescencia que queremos fomentar como país, lo cual se intensifica a partir de los cambios que en la actualidad se han suscitado con el estallido social, donde los problemas de la infancia y adolescencia se han visibilizado a partir de pautas de exigibilidad en la respuesta de un Estado garante de derechos, desde un enfoque que ruega por hacer efectiva la promoción, garantía y respeto de los derechos humanos en los niños, las niñas y adolescente.

Sin duda, Chile se encuentra en un momento crucial, caracterizado por diversos cambios en materia de política pública, lo cual -como se ha planteado- tiene estrecha relación con los movimientos sociales emergentes desde el año 2019; especialmente en lo que refiere a la niñez y adolescencia. En este contexto, se reconoce el esfuerzo en transformaciones legislativas, principalmente desde la Ley 21.430 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, lo cual incide de sobremanera en las adecuaciones de las intervenciones desde una perspectiva de derechos, incidiendo en la especialización y profesionalización del quehacer profesional del Trabajo Social y áreas afines. No obstante, este avance normativo no significa per-se el cambio de paradigma que ha dominado las intervenciones con NNA durante décadas, por lo que existe una necesidad constante de adecuación del sistema, desde su base estructural, siendo prioritario la generación de espacios de profesionalización, especialización e innovación en materia de intervención social de protección de derechos, siendo clave una reestructuración de la administración pública, que permita trazar directrices de manera focalizada e interconectada con todos los servicios públicos y de la política social para dar una respuesta eficiente a la problemática; siendo -para este objetivo- primordial la inyección de recursos humanos y económicos que potencien la priorización de la intervención con los y las NNA; además; los procesos de supervisión y fiscalización de los quehaceres profesionales corresponde a un ámbito que debe estar en sintonía con los cambios sociales y demandas de los y las NNA.

Finalmente, se presenta el convencimiento en que, la adecuación del sistema debe construirse en estrecha relación con la participación de los y las NNA, sin ellos y ellas, no será posible avanzar en un sistema de protección integral de la niñez y adolescencia en Chile.

Referencias

- Álvarez, J. (1993). *La experiencia neoliberal en la atención de menores en riesgo social*. Santiago, Chile: Instituto Interamericano del Niño, Programa de Fortalecimiento de los Sistemas de Bienestar Infantil.
- Artaza, P. (2019). Nuestro sistema político: miedo a lo social e ilegitimidad. M. Folchi. (ed.), *Chile Despertó: Lecturas desde la Historia del Estallido Social de Octubre* (pp.78-83). Santiago, Chile: Santiago, Universidad de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (LC/PUB.2018/21), Santiago, 2018. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44271-america-latina-caribe-30-anos-la-aprobacion-la-convencion-derechos-nino>

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

- Consejo Nacional de la Infancia (2015). *Política nacional de Niñez y adolescencia: Sistema integral de garantías de Derechos de la niñez y adolescencia 2015-2025*. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. Recuperado de <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/167>
- Consejo Nacional de la Infancia (2018). *Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025*. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. Recuperado de http://www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Plan_Accion_NNA_2018-2025.pdf
- Defensoría de la Niñez (2022). *Informe Final de Visita*. Recuperado de <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-FINAL-DE-VISITA-RESIDENCIA-PUMA.pdf>
- Delgado, L., Fornieles, A., Costas C. y Brun-Gasca, C. (2012). Acogimiento residencial: problemas emocionales y conductuales. *Revista de Investigación en Educación*, 10(1), 158-171. Recuperado de <http://reined.webs.uvigo.es/ojs/index.php/reined/article/viewFile/394/213>
- Farías, A. (2003). El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos. *Revista de derechos del niño*, (2), 187-224.
- Fuentealba, Teresita (2016). Factores que inciden en la reincidencia de los/as adolescentes infractores/as de ley penal.
- Gaitán, L. (2006). *Sociología de la Infancia. Análisis e intervención social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ley 16.618, Ley de Menores. (03 de febrero de 1967. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28581>
- Ley 21.430, Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. (06 de marzo de 2022). Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173643>
- Ley 20.084. Ley Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal. (28 de noviembre de 2005). Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=244803>
- Liebel y Martínez (2009). *Infancia y Derechos Humanos*. Lima, Perú: IFEJANT.
- Mieres, M. (2020). Develando los determinantes de la desigualdad del ingreso en Chile: Estudio empírico regional. *Revista de análisis económico*, 35(1), 99-127. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-88702020000100099>
- Ministerio Público de Chile (2021). Boletín estadístico III trimestre Enero - septiembre 2021. Recuperado de file:///C:/Users/usuario/Desktop/Boletin_institucional_enero_septiembre_2021.pdf
- Observatorio Para la Confianza (2021). *Informe 2020: Situación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes bajo protección del Estado de Chile*. Santiago, Chile: Fundación para la confianza.

ISSN: 2452-4751

Volumen 12 N°1, 2022, pp. 1-21

- OCDE (2018). *OCDE Estadísticas*. Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
- ONU. (1989) Asamblea General, *Convención sobre los Derechos del Niño*, United Nations, Treaty Series, 1577, p. 3, Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>
- ONU, Comité de los Derechos del Niño (2018). Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Recuperado de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/CRC_C_CHL_INQ_1.pdf
- ONU. Asamblea General (2019). Situación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Informe del secretario general. A/74/231. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/world/situacion-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-informe-del-secretario-general>
- Paredes, F. (2015). The judicial protection of fundamental rights: a democratic PROPOSAL. *Revista chilena de derecho*, 42(1), 245-265. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372015000100010>
- Sanfuentes, M. y Espinoza, T. (2017). *Crisis del Sename en Chile: una mirada desde adentro. (Nota COES de Política Pública N°2, junio)*. Santiago, Chile: COES. Recuperado de <http://www.coes.cl/>
- SENAME (2016). *Orientaciones Técnicas. Línea de acción centros residenciales residencia especializada con programa de protección especializada (RSP / PER)*. Santiago, Chile: Departamento de protección y restitución servicio nacional de menores. Ministerio de Justicia.
- Servicio Mejor Niñez (2022a). *Misión y visión*. Recuperado de <https://www.mejorninez.cl/mejorninez.html>
- Servicio Mejor Niñez (2022b). *Líneas de acción*. Recuperado de <https://www.mejorninez.cl/mejorninez.html>
- Solís, S. (2005). *El enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales*. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf>
- UNICEF (2019) *Estudio para el fortalecimiento de los programas ambulatorios del Servicio Nacional de Menores*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile