

UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL A LA GARANTÍA DE DERECHOS. LOS CENTROS RESIDENCIALES PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

A multidimensional perspective at the guarantee of rights. The residential centers for children and adolescents

Nuria Cunill-Grau¹

Cristian Leyton Navarro²

Viviana Abarca Valerar³

Recibido: 23/10/2018

Aceptado: 26/11/2018

Resumen

La discusión respecto de la garantía de derechos en los servicios sociales es aún incipiente. Este artículo hace una contribución en este sentido utilizando una perspectiva multidimensional para analizar el ejercicio de los derechos a nivel de servicios, en este caso, el de los Centros Residenciales. Se da cuenta de los resultados de una investigación empírica, de carácter exploratorio-descriptivo, fruto de la aplicación de cuestionarios a directivos/as y usuarios/as de 19 Centros Residenciales de la Red del Servicio Nacional de Menores (SENAME) en Chile. Los resultados muestran que las dimensiones de derechos alcanzan distintos grados de realización. En todas las dimensiones existe un importante desconocimiento respecto del funcionamiento de las residencias, los procesos de intervención, sus formas de funcionamiento y de aseguramiento de calidad, por parte de las personas adultas responsables y/o significativas de los niños y niñas. Esta situación crítica se profundiza aún más cuando se alude a las dimensiones de participación social (individual y colectiva), acceso a información y rendición de cuentas. Un enfoque multidimensional como el utilizado puede, ayudar a reconocer los vacíos existentes en la realización de los derechos y, por tanto, considerar alternativas de acción para asegurar el rol garante del Estado en la protección de los niños y niñas.

Palabras clave

Derechos, servicios sociales, centros residenciales, SENAME.

Abstract

The discussion regarding the guarantee of rights in social services is still incipient. This article contributes in this sense, using a multidimensional perspective to analyse the exercise of rights at the service level, in this case, Residential Centers. This paper shows the results of empirical, exploratory-descriptive research, which are the result of the application of questionnaires to heads and users of 19 Residential Centers of the SENAME network in Chile. The results show that the dimensions of rights reach different degrees of realisation. In all the dimensions there is ignorance, around the operation of residences, the intervention processes, their forms of operation and quality assurance, on the part of the adults responsible for the children. This critical situation is deepened in the dimensions of participation (individual and collective), access to information and accountability. This multidimensional approach allows us to recognise and therefore think about alternative actions to improve in various areas to the rights realisation and tensions in the role of guarantor of the State.

key words

Rights, social services, residencial centers, SENAME

Cómo citar

Cunill-Grau, N., Leyton Navarro, C., Abarca Valerar, V. (2018). Una mirada multidimensional a la garantía de derechos. Los centros residenciales para niñas, niños y adolescentes. *Intervención*, 8(2), 56-73.

¹Nuria Cunill-Grau, Dra. en Ciencias Sociales. Profesora titular de la Universidad de Los Lagos - Centro de Estudios Regionales y Políticas Públicas.

²Cristian Leyton Navarro, PhD en Política Social. Investigador Principal en RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.cleyton@rimisp.org

³Viviana Abarca Valera, Trabajadora Social, Licenciada en Trabajo Social. Diplomada en Filosofía. Coordinadora del Centro de Intervención Social. Escuela de Trabajo Social de la Universidad Academia Humanismo Cristiano.

1. Introducción

El enfoque de derechos puede ser comprendido desde diversas perspectivas, históricas, políticas, sociales y filosóficas, y al interior de cada una de ellas, también es posible distinguir tradiciones de pensamiento que ponen énfasis en el sujeto individual, que conlleva ejercicio y responsabilización, y en el sujeto colectivo, que implica a grupos y releva la exigibilidad, y/o las desigualdades que existen en cuanto a realización de derechos se refiere, por ejemplo, en función de la edad (niñez, personas mayores).

En esta aproximación conceptual, se rescata una mirada asociada a la posibilidad de redistribuir el poder al interior de las sociedades, a partir del reconocimiento y ejercicio de los derechos de todas las personas y colectivos (Sepúlveda, 2014; Muñoz y Abarca, 2015), así como la generación de mecanismos que permitan y faciliten dicho ejercicio. Es, al mismo tiempo, coherente con el Sistema Internacional de Derechos Humanos y su posibilidad de evaluación y monitoreo por parte de los países miembros, pues al visualizar el avance de los derechos, respecto de los grupos que tradicionalmente disponen de menor poder, como los/as niños/as, se puede identificar en qué medida, se está desplegando esta redistribución, cuáles son los vacíos y los desafíos al respecto. También, es consistente con un enfoque multidimensional, pues se entiende que el ejercicio de derechos implica la consideración de múltiples dimensiones interdependientes que permitan la generación de condiciones para un ejercicio integral de los mismos.

Los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la Convención de los Derechos del Niño (CDN) ratificada por Chile en 1990, contemplan una serie de principios transversales que se constituyen en el sustento ético y político del enfoque de derechos. Dichos principios se asocian a la no discriminación, a la promoción y activa participación de la ciudadanía en la toma de decisiones referidas al bien común; al acceso a la información; a la rendición de cuentas y al acceso a mecanismos de garantía que permitan hacerlos efectivos (Abramovic, 2006; Sepúlveda, 2014; Rossi y Moro, 2014). En el caso específico de la niñez, a dichos principios, se agrega el de interés superior del Niño y la consideración de la autonomía progresiva en función de su desarrollo (CDN, 1990).

Uno de los aspectos centrales de la CDN y del enfoque de derechos en la niñez es la consideración del niño y la niña, como sujeto, y ya no como objeto de protección, ni una persona incapaz o con necesidades que cubrir (Contreras, 2007; Cortes y Terra, 2013). Este reconocimiento en tanto sujetos de derechos sigue implicando un desafío, especialmente para su concreción en el marco de las políticas públicas vigentes y en un asunto pendiente, en cuanto a garantía se refiere (SENAME, 2011; SENAME 2018; INDH, 2018).

Esto se ha expresado en una serie de recomendaciones específicas que el Comité de los Derechos del Niño, ente encargado de velar por el cumplimiento de la Convención, ha realizado a nuestro

país, en sus diversos informes. En el informe (2015) indica, entre otros aspectos, la necesidad de contar con una ley integral de protección de los derechos (observación que ya fue planteada en los informes anteriores de 2007) que además “ultime y apruebe rápidamente una política y un plan de acción nacionales para la infancia, orientados a los resultados y supervisados y evaluados con arreglo a indicadores de derechos humanos basados en la Convención, y a que asigne suficientes recursos humanos, técnicos y financieros a su aplicación efectiva” (Comité de los derechos del Niño, 2015).

Diversos autores coinciden en señalar que la adopción de un enfoque de derechos para el desarrollo del ciclo de políticas públicas, desde su diseño hasta su implementación y evaluación, permite disponer de un marco explícito aceptado internacionalmente, reconocido por los distintos países, que cuenta con legitimidad social y política (Abramovic, 2006: 38). Asimismo, permite dar respuesta a los compromisos suscritos en este marco en una lógica y lenguaje compartido, así como dar soporte a las normativas nacionales vigentes que han establecido la obligatoriedad de la promoción y protección de los derechos humanos de sus ciudadanos/as (Sepúlveda, 2014). Por tanto, que contribuye a mejorar las intervenciones del Estado Social y, a la vez, ayuda a la construcción de una ciudadanía activa y exigente (Rossi y Moro, 2014).

En los últimos años, han existido esfuerzos importantes por identificar indicadores y medir el nivel de cumplimiento de los derechos en diversos contextos y públicos (CEPAL, 2006; Cecchini y Martínez, 2011; Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, 2015; Cecchini y Rico, 2015; Consejo Nacional de la Infancia, 2016). Sin embargo, teniendo en cuenta que es “a nivel de los servicios públicos donde realmente se zanja el reconocimiento de muchos de los derechos” (Cunill-Grau, 2018: 3), está pendiente la adopción expresa de este foco. Más aún dado que, en general, la preocupación en el caso de los servicios sociales ha estado puesta en la eficiencia o en la calidad, y no en una perspectiva integral y multidimensional para garantizar el ejercicio de derechos (Cunill-Grau, 2018; Cunill-Grau y Leyton, 2018).

Por ello, la importancia de avanzar en definir indicadores para evaluar y monitorear la garantía de derechos en los servicios públicos. En esta línea Cunill-Grau (2018) plantea que “si se dispone de indicadores para monitorear los derechos en los servicios públicos, cualquiera sea el tipo de proveedor (estatal, social o mercantil), es posible obtener información que pueda aumentar la responsabilización (accountability)” (6), para así avanzar en proponer medidas que, en principio, puedan ser adoptadas en diversos servicios sociales.

La perspectiva multidimensional que se utiliza en este trabajo sigue la tendencia desarrollada por Naciones Unidas en sus Observaciones Generales N° 13 y N° 14, referidas a la educación y a la salud, respectivamente, donde se alude a cuatro elementos que condicionan el ejercicio de los derechos a nivel de servicios: Calidad, Disponibilidad, Accesibilidad, y Adaptabilidad (ONU, 2004).

Complementando esta discusión con un exhaustivo proceso de estudio⁴, se ha construido una batería más amplia de indicadores para valorar el grado en que los derechos se satisfacen en los servicios públicos, cualesquiera sean los actores que los prestan. La tabla siguiente da cuenta de las dimensiones que se estiman claves. De ellas se desprenden una serie de indicadores que aparecen reseñados en la sección de Resultados.

Tabla 1

Valoración de los derechos en los servicios sociales

Dimensiones generales	Dimensiones específicas	Perspectivas de los usuarios/as
La calidad	Personalización, idoneidad, continuidad e integralidad de la atención	Bienestar físico Bienestar psicosocial
	Seguridad y calidad de las instalaciones	Trato digno
La equidad	Accesibilidad	Experiencias con la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad del servicio
	Disponibilidad /Asequibilidad	
	Adaptabilidad	
La libertad de elección⁵	Posibilidades de elección	Experiencias con la libertad de elección
	Ejercicio de la libertad de elección	
La participación social y	Oportunidades de participación	Experiencias de participación

⁴El estudio constituyó una de las fases del proyecto de investigación en que se enmarca este artículo. La metodología para la construcción de los indicadores se basó en grupos de discusión, consultas a expertos internacionales y análisis documental. Para detalles, ver Cunill-Grau, N. (2018).

⁵Esta dimensión no es considerada en este análisis dado que los niños, niñas y adolescentes son derivados a los Centros Residenciales por resolución de los Tribunales de Justicia.

el respeto de la autonomía	Intensidad de la participación	incidente y autonomía personal
	Ejercicio de la autonomía personal	
El acceso a la información	Disponibilidad y relevancia de la información	Experiencias de acceso a información relevante y oportuna
	Comprensión de la información	
La rendición de cuentas	Alcance de la rendición de cuentas	Percepción sobre la rendición de cuentas de los resultados del servicio
	Regulación externa	
La exigibilidad de derechos	Existencia de mecanismos de exigibilidad	Experiencia con mecanismos de exigibilidad de derechos
	Disponibilidad percibida de los mecanismos	
	Adaptabilidad de los mecanismos	

Nota: Tabla desarrollada por Cunill-Grau, Nuria, "Los derechos humanos en los eslabones más débiles: los servicios públicos. Una aproximación a su medición", *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, V(2), 26-27.

Desde esta perspectiva multidimensional, este trabajo analiza la garantía de derechos en el servicio de Centros Residenciales para niñas, niños y adolescentes del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

El SENAME es el ente público encargado de velar por la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos. Para ello dispone de tres áreas, la de justicia juvenil, adopción, y protección de derechos propiamente tal. Esta última área dispone de cuatro líneas de acción, una de las cuales, se asocia a los centros residenciales antes mencionados.

Este análisis adquiere una relevancia adicional, si se considera que alrededor del 98% de la oferta total de protección (que incluye proyectos ambulatorios y residenciales) es ejecutada por entidades privadas (ONG), a través de transferencias (subvenciones) realizadas desde SENAME, vía licitación⁶, para lo cual deben encontrarse previamente acreditados como colaboradores. Este dato es relevante pues nos permite explorar la posibilidad de contar con políticas públicas con enfoque de derecho, aun cuando estas estén siendo ejecutadas, casi en su totalidad, por privados, o bien, explorar, cómo se expresa dicho enfoque en estas circunstancias.

⁶Las líneas de acción ejecutadas por el SENAME, se encuentran normadas en la Ley 20.032 de subvenciones, así como también las definiciones centrales, las formas de evaluación y los montos asociados para su implementación.

En el país, hasta 2017, existía una red de 195 residencias (6.175 cupos disponibles), de las cuales 33 residencias se encontraban en la región metropolitana (1112 cupos disponibles)⁷, territorio en el cual se focaliza la investigación.

2. Metodología

El estudio es de carácter exploratorio-descriptivo y utiliza información secundaria y primaria. La información secundaria (leyes, reglamentos, datos de sitios oficiales y obtenidos a través de la ley de transparencia) buscó dar cuenta del contexto social y de políticas públicas en el cual se enmarca este servicio social. La información primaria que se presenta se generó por medio de la aplicación de un cuestionario a directivos/as y a otras personas adultas responsables y/o significativas de niños y niñas, durante octubre del 2017 y enero del 2018, en diversos Centros Residenciales que cuentan con financiamiento del SENAME. La unidad de observación estuvo constituida por las percepciones de los directivos/as y las experiencias de los usuarios/as, respecto de las dimensiones de valoración de la garantía de derechos en los servicios sociales que se enuncian en la Tabla N°1, las que fueron expresadas en los indicadores específicos.

El estudio consideró una muestra de residencias, la que fue intencionada buscando cubrir todos los tipos de arreglos institucionales en los que opera SENAME, para lo cual se seleccionó a la Región Metropolitana. El número se construyó considerando los mínimos que permitiesen realizar análisis estadísticos descriptivos no inferenciales. Por lo tanto, los resultados expuestos solo atingen a la muestra con la que se trabajó y no es posible considerar que representan el comportamiento del universo de Centros Residenciales.

En el cuadro siguiente se presenta la muestra final de directores y usuarios/as (personas adultas responsables y/o significativas de los/as niños/as y adolescentes que se encuentran en centros residenciales).

Tabla 2

Muestra final de directivos/as y usuarios/as

Encuestados/as	
Directores/as	19
Usuarios/as	42
Total	61

⁷En el año 2017, el presupuesto nacional fue de \$20.435.821.631 pesos, del cual \$3.690.766.913 pesos corresponden a la Región Metropolitana.

El diseño de los cuestionarios se desarrolló en tres etapas:

1. Propuesta en base a una revisión exhaustiva de la literatura pertinente a nivel nacional e internacional.
2. Validación por expertos nacionales e internacionales.
3. Ajustes en base a proceso de pilotaje.

Los cuestionarios fueron aplicados a los directores, y a las personas adultas responsables y/o significativas de los niños, niñas y adolescentes de las residencias seleccionadas. Cada uno firmó previamente un consentimiento informado, aprobado por la Comisión de Ética de las instituciones respectivas y se contó con el respaldo institucional del SENAME para realizar la investigación. La aplicación de los cuestionarios se hizo presencialmente por encuestadores con experiencia. Aunque el cuestionario fue validado, hubo una cantidad importante de datos perdidos, lo que además de sugerir desconocimiento sobre algunos asuntos, pudiera eventualmente atribuirse a que fue completado en los propios establecimientos sesgando ciertas respuestas (cuestión inevitable en estos servicios).

Es importante recordar que los resultados que a continuación se presentan, se relacionan exclusivamente con aquellas personas que fueron parte de la muestra y que respondieron el cuestionario aplicado, que en este caso fueron 19 directores/as de residencias y 42 personas adultas responsables y/o significativas de los niños y niñas que se encontraban en las residencias. Por lo tanto, si bien ellos entregan una visión panorámica con relación a los temas abordados en la investigación, no existe la pretensión de extrapolar a la totalidad de centros existentes a nivel nacional. En el marco del presente estudio, los usuarios/as, están representados/as por las personas adultas responsables y/o significativas, y no por los propios niños y niñas. Esto, por las edades de los niños y niñas, y las vulneraciones y procesos por los que se encontraban atravesando al momento de realizar la investigación.

El análisis descriptivo consideró, además, la creación de índices de sumatoria simple por cada dimensión que compone la valoración de los derechos en los servicios (tabla1). Se usó variables dicotómicas, para la presencia de las dimensiones de los derechos sociales (1) o para la ausencia de estos (0), y se presentó la media como el puntaje alcanzado en cada dimensión. Algunas variables debieron descartarse de los índices por el número de datos perdidos. Dado que los índices consideran puntajes dispares entre las dimensiones analizadas y entre directores/as y usuarios /as, se normalizaron los valores de las dimensiones entre los valores de 0 y 1.

3. Resultados

En términos generales, las seis dimensiones evaluadas presentan diferencias entre las percepciones de los/as directores/as de las residencias y las de las personas adultas responsables

y/o significativas de los niños y niñas. Una de las dimensiones más visualizadas, por ambos actores, especialmente por parte de los/as adultos/as, se refiere a calidad, pues hubo mayor tasa de respuestas. Mientras que dimensiones como participación social, acceso a información y exigibilidad, tienden a estar invisibilizadas, ya sea por desconocimiento o por no ser percibidas como presentes en el sistema.

A continuación, se exponen los principales resultados por dimensión.

3.1. Calidad

Respecto de la dimensión de calidad se buscó obtener, por una parte, una evaluación general y, por otra, la valoración de aspectos específicos según las percepciones/experiencias de los usuarios/as, así como de las personas adultas responsables y/ o significativas⁸.

Con relación a la evaluación general de la dimensión, si bien, esta tiende a ser evaluada de manera positiva por parte de los actores consultados, se visualizan diferencias entre las percepciones de las personas adultas R/S y de los/as directores/as, pues mientras un 67% de los primeros tienden a encontrarse satisfechos con la intervención y servicios prestados, la cifra aumenta a un 85% en el caso de los/as directores/as.

Respecto de los aspectos específicos vinculados a la intervención, se pudo constatar, a la luz de las diversas categorías evaluadas, que existe un desconocimiento de gran parte de las personas adultas R/S encuestados/as, en torno a diversos aspectos relacionados con los niños y niñas y su estadía en las residencias. Ejemplo de ello, es que un 40% de los/as adultos/as R/S no responde la pregunta asociada a la protección de la privacidad de los/as niños/as. Por su parte, un 12% declara no conocer la normativa de las residencias o bien no responde a esta pregunta.

La escasa vinculación entre la residencia y las personas adultas R/S podría estar a la base de estos tipos de desconocimiento, ya sea porque las normas no consideran las familias, o existen pocos esfuerzos de intervención en ellas, o bien porque hay bajos niveles de visita a los/as niños/as, entre otras posibles causas que ameritarían ser exploradas.

De cualquier manera, lo relevado por los/as directores/as estaría reforzando esta situación, en la medida en que consideran que los/as niños/as, que están en las residencias, mejoran más en aspectos emocionales y cognitivos (lo puntúan con un 3,8 en una escala 1 a 5), de lo que lo hacen en aspectos sociales (2,7) y familiares (2,5).

⁸ Desde aquí: personas adultas R/S o adultos/as R/S.

Además de este asunto, dentro de los aspectos que requerirían atención, aparece el buen trato en el sistema residencial, pues si bien un 90% de los/as adultos/as R/S tiende a connotar de manera positiva el trato del personal hacia el niño/a, un promedio de un 20% manifiesta que existen discriminaciones basadas en el sexo del niño/a, su nivel socioeconómico, su pertenencia a pueblos migrantes, creencias, u otro tipo de diversidades. Esto plantea desafíos asociados a la generación de marcos de convivencia inclusivos y bien tratantes, y es especialmente relevante en el enfoque de derechos, considerando que la no discriminación es un principio y un derecho al mismo tiempo.

Otro aspecto clave, asociado a los niveles de calidad, se relaciona con las actividades diarias o rutinas realizadas por los/as niños/as en las residencias, considerando que, según un 88% de los/as adultos/as R/S, su actividad diaria o rutina es ver TV. Esto podría deberse a que la definición de rutinas con los niños y niñas no es significada como parte del proceso de intervención, relegándose solo a formas de organizar el tiempo libre, post escuela o deberes. Destaca, asimismo, que un 17% de las personas adultas R/S menciona actividades religiosas, cuestión que sería importante analizar a fin de conocer si se consideran las opciones personales de niños y niñas, en torno a sus creencias, en este tipo de actividades.

Por otra parte, según lo reportado por los directivos/as, la ratio personal-usuarios/as es de 3,8 niños/as en promedio, por cada cuidador, lo cual cumple con los requerimientos técnicos.

Otro eje relevante, que atinge a la calidad de los servicios, se relaciona con la existencia de protocolos. Al respecto, si bien un 100% de directivos/as declara que estos existen, las respuestas no permiten determinar con claridad su origen. En este sentido, por ejemplo, cabría conocer si contemplan los estándares internacionales y nacionales que se han venido definiendo en los últimos años, pues la mayoría de los encuestados/as declara que los ha diseñado el propio centro residencial. Las respuestas también alertan sobre la necesidad de reforzar los protocolos asociados al plan de intervención y su seguimiento, así como a situaciones de emergencia.

Respecto de los aspectos referidos al personal, los resultados de la aplicación de los cuestionarios a los directivos/as dan cuenta de un alto índice de rotación de personal (0,51, es decir, cerca la mitad del equipo de las residencias habría rotado durante el último año). Por otra parte, un 79% de los/as directores/as manifiesta que su equipo se encuentra contratado de manera indefinida y un 21% señala que, a plazo fijo, por lo que cabría descartar en principio al tipo de vínculo laboral como causa de la alta rotación, sugiriendo que pueden existir otros factores (tipo de trabajo, otras condiciones laborales, escasa proyección). Este punto es relevante de explicar, pues la generación de vínculos de confianza y estabilidad entre equipo-niños/as-familias resulta clave para un proceso de intervención de calidad para resignificar y superar una situación de vulneración.

Un tema que pudiese estar asociado al anterior se relaciona con los espacios de auto y mutuo

cuidado, pues si bien un 95% de los/as directores/as declaran disponer de dichos espacios, la mayoría (47%) de ellos refiere a actividades recreativas, en desmedro de otras acciones igualmente relevantes como análisis de casos (32%), supervisión externa (5%), flexibilidad metodológica, entre otras acciones. Esto puede impactar, como parte de las condiciones laborales, en la rotación, así como en la percepción de trato poco amable al interior de las residencias, entre otras.

Respecto de las calificaciones formales, según lo reportado por los/as directores/as de las residencias, en promedio, un 23% del equipo cuenta con ellas. Existe variabilidad entre las residencias estudiadas, dado que este porcentaje, en algunos casos se encuentran en el rango de 0 a 25% y en otros casos se aumenta al rango de 75 a 100%. Cabría preguntarse si estos porcentajes se encuentran asociados a que en las residencias predominan los/as educadores de trato directo, los cuales no necesariamente cuentan con calificaciones formales para ejercer sus cargos.

En cuanto a la presencia de equipos interdisciplinarios (diversidad de especialidades), el 100% de los/as directores/as señalan que las residencias cuentan con trabajadores sociales, psicólogos/as y educadores/as de trato directo, lo cual se condice con las bases y orientaciones técnicas de estos centros. La mayoría también cuenta con un equipo de soporte asociado a temas de alimentación y aseo. Estas cifras disminuyen en casos de médicos (30% y 40%) y aún más en casos de psiquiatras y psicopedagogos (5%). Por su parte, en promedio los/as directivos/as señalan que un 54% de las tareas referidas a alimentación, aseo y médicas, se encuentran externalizadas.

3.2. Equidad

La dimensión de equidad está compuesta de las nociones de accesibilidad, disponibilidad y adaptabilidad. Llama la atención la cantidad de personas adultas que no responden o no saben las respuestas a las preguntas realizadas al respecto, lo cual podría relacionarse con el desconocimiento y/o la desvinculación residencia-adultos/as, ya identificada en la dimensión de calidad.

Respecto de la accesibilidad del servicio, se observa que tanto los/as directores/as (84%) como los/as adultos/as R/S de los/as niños/as (76%) la tienden a percibir positivamente. Sin embargo, un 19% de los/as adultos/as no sabe o no responde esta pregunta.

Con relación a la disponibilidad, de acuerdo con las respuestas de los/as directores/as, existen listas de espera en algunas de las residencias de la muestra. De hecho, 32% declara que en promedio hay 4 niños/as en dicha lista con un tiempo de espera de entre 2 y 4 meses. Destaca esto, puesto que la tendencia general es que existan listas de espera en los programas

ambulatorios, no así en los residenciales. Cabría, por ende, conocer la oferta de protección disponible en las residencias que cuentan con listas de espera, los tribunales que derivan y, en general, las situaciones que estarían provocando el ingreso.

Por otra parte, existe una diferencia entre las percepciones de las personas adultas R/S y los/as directores/as de las residencias en relación a si los usuarios/as deben entregar materiales u otras especies a las residencias cuando el niño/a ingresa al sistema, pues un 95% de los directores/as señala que no es así, mientras que un 31% de los/as adultos/as señala que sí. Destacan la entrega de materiales de higiene personal de los/as niños/as, aunque de acuerdo con la normativa no debe exigírseles nada a las personas adultas responsables, pues es un servicio de protección subvencionado por el Estado.

Finalmente, otro aspecto considerado dentro de la equidad es la adaptabilidad del servicio a las características especiales de los niños y niñas. Al respecto, un 16% de los/as directores/as y un 45% de los/as adultos/as, considera que el servicio está totalmente adaptado existiendo bastante consideración de las diferencias. Un 74% de los directores y 19% de los/as adultos/as refieren que existe un esfuerzo de adaptación, pero que este no tiene mayores resultados. Llama la atención, en primer lugar, que los/as adultos/as tengan mejor percepción que los propios directores respecto del nivel de adaptabilidad a las diferencias. A esto se suma, que un 36% de los/as adultos/as no sabe o no responde.

A partir de lo anterior, cabría explorar la posible relación entre esta dimensión y el nivel de discriminación reportado por los/as adultos/as en la dimensión de calidad.

En relación con los niveles de adaptabilidad de los planes de intervención según edad, sexo, pueblos originarios y migrantes, las percepciones de adultos/as y directores/as tienden a ser similares. Respecto de la edad, un 84% de los/as directores/as y un 95% de las personas adultas consideran que existen planes de intervención adaptados a este criterio. Respecto del sexo, un 89% de los/as directores/as y un 93% de los/as adultos/as, también lo cree. Lo mismo ocurre, aunque en porcentajes bastante menores, en lo referido a pueblos originarios (63% de los/as directores/as y un 55% de los/as adultos/as) y migrantes (58% de los/as directores/as y un 55% de los/as adultos/as). Sería necesario profundizar en estos últimos aspectos, así como en las adaptaciones asociadas a sexo, especialmente si se considera que, en la dimensión de calidad, la variable orientación sexual fue percibida por las personas adultas como un factor de discriminación, junto con el nivel socioeconómico y las creencias religiosas.

3.3. Participación

En la dimensión de participación, se repite y acrecienta el nivel de no respuesta o de

desconocimiento de los/as adultos/as (entre un 40% y 50% de ellos) con relación a los aspectos evaluados. Al respecto, se podría interpretar que los/as usuarios/as desconocen este tema, o que este no es asumido como un derecho, ya sea por desconocimiento o escasez de espacios que promuevan instancias de participación social en las residencias. También podría deberse a que las preguntas no resultaron claras para los/as encuestados/as.

De cualquier manera, las diferencias entre las percepciones de adultos/as y directores/as son profundas. Respecto a las oportunidades de participación, un 100% de los/as directores/as señala que sí existen mecanismos para recoger la opinión de los/as usuarios/as sobre el servicio, mientras que solo un 36% de las personas adultas R/S considera que sí existen. Es importante señalar que al igual que en la dimensión anterior, un 55% de los/as usuarios/as no sabe o no responde respecto de este punto.

En cuanto al tipo de mecanismo utilizado, un 95% de los/as directores/as destaca el libro de sugerencias, un 79% la encuesta de satisfacción usuaria y un 68% señala que existe una persona encargada. Por otra parte, del total de usuarios/as, el 64% señala que no aplica esta categoría, y apenas un 21% releva que los/as niños/as comunican sus opiniones a los educadores/as. Respecto de quién tiene acceso a esta información, solo los/as directores/as contestaron. De ellos, un 89% menciona al personal y un 74% a los familiares.

En cuanto a la existencia de mecanismos colectivos de participación para las familias y niños/as, un 53% de los/as directores/as contestó que sí los hay, mientras que un 76% de los/as usuarios/as estima que estos mecanismos no existen en la residencia. Por otra parte, las escasas respuestas positivas no dan cuenta acerca de si tales mecanismos son vinculantes.

La dimensión de participación atraviesa las demás dimensiones, y en todas ha sido posible visualizar aspectos que los/as adultos/as desconocen. Esto podría indicar un escaso involucramiento de los/as adultos/as en los procesos de intervención, ya sea por desvinculación residencia-familia, por las estrategias implementadas por las residencias, por los contextos asociados, por la escasez de recursos, por disposiciones de los equipos y, en general, por un escaso apoyo de las residencias a las familias, lo cual amerita ser estudiado en profundidad ya que va en desmedro de la superación de la vulneración por parte de niños y niñas.

3.4. Acceso a información

La dimensión de Acceso a la Información considera las subdimensiones de Disponibilidad y Relevancia de la información, y de Comprensión de la Información. En términos generales un 100% de los/as directores/as y un 62% de las personas usuarias consideran que el acceso a la información es adecuado.

Respecto a la entrega de información acerca de los derechos de los/as adultos/as y de los niños y niñas, sus deberes y sus progresos, un 100% de los/as directores/as y más de un 80% de los/as usuarios/as consideran que sí la reciben. Sin embargo, las respuestas de los/as adultos/as R/S descienden a 69% cuando se refieren a procesos de intervención.

Al consultar por los canales utilizados para compartir la información en lo que refiere al tema de los derechos de los niños y niñas, un 38% de los/as adultos/as y un 53% de los/as directores/as señalan las instancias colectivas como charlas, asambleas o talleres para dar a conocer la información. Llama la atención que un 32% de los/as directores/as aluda a las instancias individuales, siendo que esto no fue relevado por ningún usuario/a. Un 29% de estos últimos no sabe o no responde esta pregunta.

Por otra parte, entre el 45% y el 60% de las personas adultas R/S no sabe o no responde cuando se les consulta por los demás canales para abordar temas asociados a los progresos de los niños y niñas, o los procesos de intervención de adultos/as y niños/as.

Si se compara las respuestas de los/as adultos/as encuestados/as con las de los/as directores/as, con relación al acceso de la información, se puede percibir un relativo acuerdo en que la información entregada es adecuada y de fácil comprensión. Sin embargo, los mecanismos a partir de los cuales dicha información debiera ser entregada no son identificados claramente por los/as usuarios/as, sino más bien, tienden a desconocerlos. En los casos en los que los/as adultos/as lograron identificar estos mecanismos, señalaron que eran de carácter grupal, lo cual no coincide con lo señalado por los directores de residencias, quienes tienden a destacar las instancias individuales.

Este también es un asunto que requiere especial atención, pues el acceso a información pertinente, oportuna y adecuada permite tomar medidas preventivas e ir visualizando en conjunto con personas adultas, niños y niñas, los avances e hitos de intervención que lleven al objetivo de superar la vulneración de derechos que dieron origen al ingreso.

3.5. Rendición de cuentas

La dimensión Rendición de Cuentas considera su alcance y la supervisión/regulación externa. También acá se puede observar una diferencia entre directores/as y usuarios/as, pues un 89% de los directores afirman estar de acuerdo con que la residencia rinde cuentas, mientras que, si bien el 50% de los/as usuarios/as también está de acuerdo, existe un 33% que se encuentra en desacuerdo con ello.

Respecto de los mecanismos para rendir cuentas, un 74% de los/as directores/as destaca la asamblea informativa, seguido de página web (68%) y del correo electrónico (63%). Junto con ello, un 95% de los/as directores/as señala que rinden cuentas principalmente al financista público, y un 89% menciona que también lo hace a los niños, niñas y sus personas adultas responsables y/o significativas. No se dispone de información respecto de estas subdimensiones por parte de los usuarios/as. Sin embargo, llama la atención que los/as directores/as releven que la rendición de cuentas la hacen a las familias y que estas señalen que, en su mayoría, la residencia no les ha rendido cuenta. De hecho, la rendición de cuentas es mayormente percibida por los/as directores/as. Los/as adultos/as no la visualizan o bien declaran que no se rinden cuentas respecto del nivel de logro de los objetivos planificados en el marco de la intervención. Esta dimensión es coincidente con las anteriores, especialmente en la participación y acceso a la información.

Un 84% de los/as directores/as señala que la información referida a productos y resultados es de público acceso.

Respecto de supervisión y regulación externa -en donde solo se dispone de las respuestas de los/as directores/as de las residencias- un 95% de ellos señala que estos mecanismos sí existen. Un 79% menciona a SENAME y un 32% menciona al Ministerio de Justicia y a Tribunales de Familia como entes reguladores. Destaca que un 95% señala que los resultados de dichas supervisiones son vinculantes.

3.6. Exigibilidad

Respecto de la dimensión de Exigibilidad de Derechos se observaron las valoraciones sobre los mecanismos de exigibilidad y la adaptabilidad de estos.

La percepción general de la dimensión de Exigibilidad de Derechos señala que un 95% tanto de directores/as como de personas adultas responsables y/o significativas, consideran que los/as usuarios/as disponen de los mecanismos necesarios para hacer exigibles sus derechos.

En lo que respecta a los mecanismos de exigibilidad, un 84% de directores/as y un 69% de los/as usuarios/as mencionan que sí existen mecanismos internos que permiten exigir un buen servicio. Sin embargo, un 17% de los usuarios no sabe o no responde a la pregunta.

Dentro de los mecanismos más señalados por los/as directores/as se encuentra la supervisión interna (32%), reuniones/entrevistas con director (21%) y libro de sugerencias (16%). Entre los mecanismos más señalados por los/as usuarios/as se encuentran la supervisión interna (26%) seguido del SENAME (21%). Igualmente, un 31% y un 14% de los/as adultos/as no responden señalando que esta categoría no aplica o bien que no saben.

Por otra parte, un 86% de los/as adultos/as considera que los mecanismos de exigibilidad disponibles son comprensibles para ellos/as. A esto se suma que un 98% considera que sabría dónde dirigirse en caso de que el niño o niña fuese víctima de una vulneración de derechos al interior de la residencia. Dentro de los canales externos identificados se encuentran SENAME, carabineros y fiscalías (58%) seguido de tribunales (37%).

No obstante, existe un alto porcentaje de adultos/as que no sabe de la existencia de mecanismos de exigibilidad. Esto demuestra un desconocimiento respecto de que todo derecho puede ser exigido.

En cuanto a la adaptabilidad de los mecanismos mencionados, un 74% los/as directores/as mencionan que sí están adaptados, y sólo un 11% de ellos/as consideran que no lo están. Respecto del tipo de adaptación, un 68% de directores/as no responde (debido a que el ítem no aplica o porque no saben), un 11% señala que se encuentran adaptados según el contexto (institucional y nivel de violencia) y según sugerencias y reclamos.

4. Conclusiones

Al analizar una a una las dimensiones de la garantía de derechos en el servicio de Centros Residenciales para niñas, niños y adolescentes, y constatar las diferencias y matices entre ellos, queda en evidencia el valor de utilizar una perspectiva de derechos multidimensional, pues permite reconocer y, por tanto, pensar en alternativas de acción para mejorar en aquellos ámbitos que juegan un rol en la realización de estos.

A partir de los resultados expuestos se puede concluir que existe un importante desconocimiento por parte de las personas adultas R/S de los niños y niñas en torno al funcionamiento de las residencias y sus procesos de intervención, así como del aseguramiento de la calidad de las prestaciones. Esto se profundiza aún más cuando se alude a las dimensiones de equidad, participación social, acceso a información y rendición de cuentas.

En este marco, cabe preguntarse si los procesos de vinculación familiar que se llevan a cabo desde las residencias facilitan el involucramiento de los/as adultos/as significativos/as con estas últimas, y especialmente de ellos/as con los niños y niñas, que es uno de los objetivos centrales de este modelo de intervención. De hecho, el que las familias ejerzan el derecho de ser asistidas por el Estado para el ejercicio de su rol, tal como lo mandata la Convención de los Derechos del Niño, se constituye en un imperativo en vistas de restituir, en el menor tiempo posible, el derecho del niño o la niña a vivir en familia. No obstante, si bien no es posible generalizar, de acuerdo con los resultados expuestos pareciera que a las personas adultas R/S no se les considera como actores relevantes del sistema y como sujetos capaces de exigir y ejercer sus derechos. En este sentido,

es posible suponer que las intervenciones en los Centros Residenciales tienden a concentrarse principalmente en el/la niño/a, y en menor medida en sus adultos/as significativos/as. Esto es corroborado por los propios directivos/as de las residencias, al referir mayores y mejores resultados en el/la niño/a (físico/emocional) y en menor medida, en sus entornos familiares y comunitarios.

La alta rotación del equipo de intervención es también una cuestión crítica que emerge de este estudio, especialmente si se considera la importancia de la estabilidad del personal para establecer vínculos de apego con los/as niños/as y sus familias. Al parecer dicha rotación no se debería al sistema de contrataciones, sino que a otras causas como expectativas laborales u otras condiciones que es necesario identificar. También cabe preguntarse si se relaciona con los escasos mecanismos de auto y mutuo cuidado de los equipos residenciales, los que, según los entrevistados, se asocian principalmente a instancia recreativas, y no a análisis de casos o a supervisión externa, lo cual podría incidir en una sensación de soledad o escaso apoyo para trabajar en estos contextos complejos.

Al mismo tiempo, aspectos como la identificación por parte de los/as adultos/as de discriminaciones en las residencias, relacionadas con el nivel socioeconómico, la pertenencia a pueblos originarios o migrantes o incluso las creencias religiosas, alertan sobre una posible vulneración de derechos y de un principio fundamental de la Convención de los Derechos del Niño.

Por su parte, las debilidades identificadas en las dimensiones de acceso a la información y participación social enfatizan lo señalado respecto al desconocimiento y/o invisibilización por parte de los/as adultos/as de que ambos constituyen en sí mismos derechos que, a la vez, están vinculados. En este sentido, es evidente que, si no está disponible la información que requieren los/as usuarios/as, tampoco podrán participar, ni menos utilizar los mecanismos disponibles para ello, ni exigirlos en caso no se encuentren activados. Esto se torna aún más complejo, cuando los escasos mecanismos de participación disponibles son solo de carácter consultivo y, por ende, no resultan vinculantes.

El hecho de que las rendiciones de cuentas estén dirigidas principalmente a los financistas y a los entes reguladores, en este caso el SENAME, y no a las personas adultas S/R es también un asunto que cabría considerar a futuro.

Como contrapunto, destaca un comportamiento favorable de los mecanismos de exigibilidad en caso de detectar una vulneración de derechos. En efecto, los/as adultos/as logran identificar a qué instancias denunciar. Este punto resulta interesante, pues logran reconocer a las entidades garantes estatales.

Finalmente, además de reconocer la relevancia de analizar la garantía de derechos en los servicios sociales, se puede concluir que es necesario profundizar el enfoque de derechos desde una perspectiva multidimensional en los Centros Residenciales. Los déficits detectados en la participación individual y colectiva en torno a los diversos temas relevantes durante la estadía del niño/a, así como también las limitaciones en el acceso a información y la rendición de cuentas refuerzan la importancia de este tipo de abordaje multidimensional. Sobre todo, considerando que estos principios y derechos resultan fundamentales para lograr una redistribución del poder en el marco de programas estatales, con participación de privados. Al mismo tiempo, pueden aportar a la ampliación de la ciudadanía y, por ende, de la democracia, independiente de si el servicio es implementado directamente por una entidad pública o por una ONG, como es lo regular en la gestión de los Centros Residenciales de niñas, niños y adolescentes.

Referencias

- Abramovic, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 88, 35-50.
- Cecchini S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Cecchini S. y Rico, M. N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (eds.), *Instrumentos de protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (331-470). Santiago, Chile: CEPAL.
- Chile. Servicio Nacional de Menores (SENAME). (2011). Informe Resultados Nacionales Primera Consulta Nacional a Niños, Niñas y Adolescentes de Centros Residenciales: Mi Derecho a Ser Escuchado. En el Marco del Plan de Fortalecimiento del Buen Trato Institucional. Recuperado de <https://docplayer.es/17180943-Informe-resultados-nacionales-primera-consulta-nacional-a-ninos-ninas-y-adolescentes-de-centros-residenciales-mi-derecho-a-ser-escuchado.html>
- Chile. Servicio Nacional de Menores (SENAME). (2018). Informe Auditoría Social. Recuperado de <http://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2016/10/Informe-Auditoria-Social-Centros-Sename.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de la Infancia. (2016). Estudio Establecimiento Línea Base sobre todas las Formas de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes en Chile. Santiago, Chile: CNI.
- Contreras, M. (2007). *Pare, Mire, Actúe*. Santiago, Chile: Fundación Hogar de Cristo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Cortés, A. y Terra, V. (2013). *Modelo de evaluación con enfoque de derecho*. Santiago, Chile: ACHNU.

Cunill-Grau, N. (2018). Los derechos humanos en los eslabones más débiles: los servicios públicos. Una aproximación a su medición. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 5(2), 26-27.

Cunill-Grau, N. y Leyton, C. (2018). Una nueva mirada al enfoque de derechos. Aportes al debate a partir de los servicios de cuidado para las personas mayores en Chile. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 27, 23-57.

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018). Resumen Ejecutivo Misión de Observación a Centros Residenciales de Protección de la Red SENAME. Recuperado de <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2018/01/Resumen-Ejecutivo-Misi%C3%B3n-Sename-1.pdf>

Muñoz, G. y Abarca, V. (2015). El enfoque de derechos en los programas sociales y la importancia de su evaluación. En F. Cortez-Monroy y T. Matus (eds.). *Innovación Social Efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales* (122 - 144). Santiago, Chile: Libros de Mentira.

Naciones Unidas. (ONU). (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*. Recuperado de

<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1127/CRC%202015.pdf?sequence=1>

Naciones Unidas (ONU). (2015). Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño.

Recuperado de <http://unicef.cl/web/observaciones-generales-del-comite/>

Naciones Unidas (ONU). (2004). Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Recuperado

de

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=FhOD6sgqgzAhFXD9F%2FeKaEJl2%2FxgoMstRAco6nVCah%2BsuEZWG0anjLBrhZ08UuAa%2FRfc9fMnCMfx6qtzevJAhdQuv4MpxEZ%2BbSmdNERJ8iDvzrxONfY6JPo5S6jPLpaE>

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2014). Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos.

Recuperado

de

http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

Sepúlveda, M. (2014). *De la Retórica a la Práctica: el Enfoque de Derechos en la Protección Social en América Latina*. Serie Políticas Sociales N° 189. Santiago, Chile: CEPAL.